

**Prevenção e Repressão do Terrorismo
O Papel das Forças de Segurança em Portugal**

Catarina Milhais Ferreira Gonçalves

**Dissertação de Mestrado em
Ciência Política e Relações Internacionais
Área de Especialização em Relações internacionais**

Outubro, 2017

**Prevenção e Repressão do Terrorismo
O Papel das Forças de Segurança em Portugal**

Catarina Milhais Ferreira Gonçalves

**Dissertação de Mestrado em
Ciência Política e Relações Internacionais
Área de Especialização em Relações internacionais**

Outubro, 2017

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Área de Especialização em Relações Internacionais, elaborada no âmbito do projeto SIM4SECURITY-Modelo Prospetivo de Análise Espacial Aplicado à Segurança Interna (PTDC/ATPDEM/1538/2014), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, em curso no Instituto Português de Relações Internacionais e Nova Information Management School.

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,
Área de Especialização em Relações Internacionais, realizada sob a
orientação científica da Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues e
coorientação do Professor Doutor André Inácio

DECLARAÇÃO

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O (A) candidato (a),



Lisboa, 26 de outubro de 2017.

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O (A) orientador (a),



Lisboa, 26 de out. de 2017.

DECLARAÇÃO

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O (A) candidato (a),

Catarina Gonçalves

Lisboa, 25 de Outubro de 2017....

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O (A) coorientador (a),

André Luís

Lisboa, 25 de Outubro de 2017....

*Challenges are what make life interesting;
overcoming them is what makes life meaningful.*

Joshua J. Marine

Á Minha Avó

Agradecimentos

*“Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós.
Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós”*

Antoine de Saint-Exupéry

À orientadora desta dissertação, Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, pela sua disponibilidade e orientação prestada, pelo seu incentivo e apoio que sempre demonstrou. Aqui exprimo a minha gratidão.

Ao coorientador, Professor Doutor André Inácio, pela sua disponibilidade no desenvolvimento de todo o trabalho de investigação, e igualmente pela seu incentivo, apoio e transmissão de conhecimentos.

Não poderia de deixar de agradecer à minha família por todo o apoio, força e carinho que sempre me demonstraram ao longo da minha vida académica, bem como, à elaboração da presente dissertação, a qual sem o seu apoio teria sido impossível.

No fundo, um agradecimento a todos os que de forma direta ou indireta contribuíram para a elaboração do presente trabalho de investigação.

Obrigada!

Prevenção e Repressão do Terrorismo

O papel das Forças de Segurança em Portugal

Catarina Milhais Ferreira Gonçalves

Resumo

Palavras-Chave: Segurança; Terrorismo; Combate ao Terrorismo; União Europeia; Segurança Interna; Forças de Segurança

A crescente preocupação em termos securitários relacionada com o fenómeno do terrorismo tem fortes implicações no campo dos estudos das Relações Internacionais, com um problema interestadual, que não pode ser olhado como circunscrito no espaço, mas sim analisado numa perspetiva globalizada, tendo em conta os diferentes atores intervenientes. O Estado, por si só, constitui-se como uma entidade demasiado restrita para a resolução estratégica dum fenómeno tão extenso e profundo como o terrorismo, sendo necessário o seu enquadramento em Instituições Internacionais, supraestaduais, com competência de regulação das matérias securitárias, que fomentem a cooperação entre os seus Estados-Membros na criação de um espaço comum de segurança. O caso português é bem ilustrativo desta necessidade, pela pertença à União Europeia, e pela formulação legislativa que tem levado a cabo, enquadrando-se com os princípios basilares de construção de um espaço comum de segurança, liberdade e garantias, na promoção de meios de combate ao terrorismo diversificados, tanto pela natureza da definição do fenómeno, como pelas diferentes vertentes que engloba. É, por força disto, imperioso que as forças de segurança estejam devidamente relacionadas entre si, por forma a desenvolverem estratégias de cooperação eficazes que lhes permitam, antes de mais, uma ação concertada de prevenção de atos terroristas, sendo necessária uma análise à atuação das diferentes forças de segurança face à diversificação de atos que podem ser considerados como atos terroristas, e que se constituem como atos terroristas em si próprios ou como crimes autónomos com potencial ligação a ações terroristas. Faz, então, todo o sentido o desenvolvimento de uma análise do atual modelo de segurança português, face à ameaça terrorista, tendo em conta as normativas nacionais e internacionais, bem como a caracterização do fenómeno terrorista, tendo em consideração que são várias as instituições, para além das forças de segurança, que pretendem a elaboração de soluções concretas e eficazes num combate a este fenómeno, que se identifica por uma tentativa de subversão de Estados Democráticos de Direito.

Prevenção e Repressão do Terrorismo

O papel das Forças de Segurança em Portugal

Catarina Milhais Ferreira Gonçalves

Abstract

Keywords: Security; Terrorism; Combating Terrorism; European Union; Internal Security; Security Forces

The growing concern in security terms related to the phenomenon of terrorism has strong implications within the International Relations field of study, with an interstate problem, which cannot be seen as circumscribed into a space, but analyzed in a global perspective, taking into account the different actors and participants. The State, by itself, constitutes an entity too restricted for the strategic resolution of a deep and wide phenomenon such as terrorism, and it is necessary to place it in international, supra-state institutions, with competence to regulate matters of security, that foster cooperation among its Member States in establishing a common area of security. The Portuguese case is very illustrative of this need, as it is part of the European Union, and because of the legislative formulation it has carried out, in accordance with the basic principles of building a common area of security, freedom and guarantees, promoting combating terrorism techniques as it is a diversified field, both by the nature of the definition of the phenomenon and by the different strands it encompasses. It is therefore imperative that security forces are properly interrelated, in order to a strategic development of systems to prevent terrorist acts, and a revision of a measure to update the different security forces in the face of diversification of acts that can be considered as terrorist acts, and which constitute terrorist acts in themselves or as autonomous crimes with potential connection to terrorist actions. Being said it makes sense developing an analysis of the current security model, addressing the terrorist threat, taking into account both national and international norms, as well as a characterization of the terrorist phenomenon, considering the institutions, in addition to the security forces, who seek concrete and effective solutions to combat this phenomenon, which identifies as an attempt to subvert democratic states of law.

Lista de Siglas

APC – Comité de Programação Anual
ARA – Ação Revolucionária Armada
BAC – Comité Orçamental e Administrativo
CE – Comissão Europeia
CEMGFA – Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
CEPOL – Academia Europeia de Polícia
CODECO – Comandos Operacionais para a Defesa da Civilização Ocidental
COSI – Comité Permanente de Segurança Interior
CRP – Constituição da República Portuguesa
CSSI – Conselho Superior de Segurança Interna
DGS – Direção Geral de Segurança
DIMIL – Divisão de Informações Militares
ELP/MDLP – Exército de Libertação de Portugal/Movimento Democrático de Libertação de Portugal
EMGFA – Estado Maior General das Forças Armadas
Eu-LISA – Agência da União Europeia para os Sistemas Informáticos de Grande Escala
EURODAC – Sistema Europeu Comum de Asilo
EUROJUST – Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia
FP-25 – Forças Populares 25 de Abril
FRA – Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia
FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
FSS – Forças e Serviços de Segurança
GCS – Gabinete Coordenador de Segurança
GCSRD – Gabinetes Coordenadores de Segurança Regionais e Distritais
GNR – Guarda Nacional Republicana
IC – Investigação Criminal
INTERPOL - Organização Internacional de Polícia Criminal
IPRI – Instituto Português de Relações Internacionais
LOIC – Lei da Organização da Investigação Criminal
LSI – Lei de Segurança Interna

LSJ – Espaço de Segurança, Liberdade e Justiça
LUAR – Liga de Unidade e Ação Revolucionária
MP – Ministério Público
OLAF – Gabinete de Luta Antifraude
ONU – Organização das Nações Unidas
OPC – Órgão de Polícia Criminal
OPD – Observatório para a Prevenção da Delinquência
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PASSE – Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas
PCCCOFSS – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança
PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PIIC – Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal
PJ – Polícia Judiciária
PM – Primeiro Ministro
PRP-BR – Partido Revolucionário do Proletariado-Brigadas Revolucionárias
PSP – Polícia de Segurança Pública
PVDE – Polícia de Vigilância e Defesa do Estado
QBRN – Químico, Biológico, Radiológico e Nuclear
RAPID - Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente
RASI – Relatório Anual de Segurança Interna
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
SC – Comité Estratégico
SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
SGASSI – Secretário-Geral Adjunto do Sistema de Segurança Interna
SGSIRP – Secretário-Geral do Serviço de Informações da República Portuguesa
SGSSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SI – Serviços de Informação
SIED – Serviços de Informações Estratégicas de Defesa
SIENA – Rede Segura de Troca de Informações
SIIC – Sistema Integrado de Informação Criminal
SIM – Serviço de Informações Militares
SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

SIRENE – Sistema de Troca de Informações Transfronteiriças
SIRESP – Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS – Serviços de Informações de Segurança
SIS II – Sistema de Informações Schengen de Segunda Geração
SISI – Sistema Integrado de Segurança Interna
SitCen – *Joint Situation Centre*
SNGC – Sistema Nacional de Gestão de Crises
SSI – Sistema de Segurança Interna
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TRC – Comité de Informação e Investigação
TUE – Tratado da União Europeia
U.E. – União Europeia
UCAT - Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UIF – Unidades de Informação Financeira
UNCT – Unidade Nacional Contra Terrorismo
VIS – Sistema de Informação de Vistos

Índice

Introdução	1
Capítulo I: Metodologia	4
I.1 Investigação Qualitativa	4
I.2 Formas de Investigação	8
I.3 Opções Metodológicas	9
I.3.1 Tema de Investigação	10
I.3.2 Problema de Investigação	10
I.3.3 Hipóteses e Variáveis	11
Capítulo II: Concetualização	13
II.1 Segurança	13
II.1.1 Escola de Copenhaga	17
II.1.2 Ameaças e Riscos	20
II.2 Relação Estado-Segurança	22
II.2.1 Controlo Social	25
II.3 Terrorismo	26
II.3.1 Conceito	26
II.3.2 Evolução	32
Capítulo III: Contexto Europeu	34
III.1 União Europeia (U.E.)	35
III.1.1 Espaço Comum de Segurança	35
III.1.1.1 Tratado da União Europeia, Tratado de Amesterdão e Conselho de Tampere	38
III.1.1.2 Tratado de Lisboa	40
III.1.1.3 Programa de Haia	42
III.1.1.4 Programa de Estocolmo	46
III.2 Política Europeia de Combate ao Terrorismo	60
III.2.1 A Estratégia Europeia de Combate ao Terrorismo	63
III.3 Agências Europeias de Segurança	66
III.3.1 Agência Europeia de Defesa	66
III.3.2 Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX)	66

III.3.3 Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA).....	67
III.3.4 Agência da União Europeia para os sistemas informáticos de grande escala (eu-LISA)	67
III.3.5 Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST) ..	68
III.3.6 Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL)	68
III.3.7 Academia Europeia de Polícia (CEPOL)	69
Capítulo IV: O Sistema Português.....	70
IV.1 Enquadramento Histórico.....	72
IV. 2 Sistema de Segurança Interna.....	81
IV.2.1 A Primeira Lei de Segurança Interna.....	82
IV.2.2 Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna (Preliminar/Conclusões)	84
IV.2.3 Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007.....	88
IV.2.4 Nova Lei de Segurança Interna.....	91
IV.3 Forças e Serviços de Segurança.....	97
IV.3.1 Polícia Judiciária.....	98
IV.3.2 Polícia de Segurança Pública.....	101
IV.3.3 Guarda Nacional Republicana.....	103
IV.3.4 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.....	106
IV.4 Cooperação.....	107
IV.5 Serviços de Informações.....	109
IV.6 Segurança Nacional.....	112
IV.7 Exercício prospetivo	115
Considerações Finais.....	118
Referências Bibliográficas.....	124
Lista de Figuras	

Introdução

O conceito de segurança tem sido discutido ao longo dos últimos anos pelas suas mutações e pela sua inserção num contexto societário em que as ameaças e riscos são constantes, e que têm que ser endereçadas de forma eficaz, tendo em conta a sua contextualização passada, presente e futura.

Se considerarmos a segurança como ausência de perigo, numa simplificação conceptual, temos então que pensar na criação desse estado e na sua legitimação. Ou seja, a segurança não será apenas vista como um estado, mas também como a criação desse mesmo estado, como sendo um processo, que envolve diferentes fases e distintos atores.

No fundo, temos que pensar nas entidades, que de forma legitimada, por um Estado de Direito, que detém o monopólio da violência, e que podem abrir mão dessa mesma violência na manutenção da paz e no exercício do controlo social.

Se pensarmos em termos macro, é o Estado que detém este poder. O Homem ao constituir-se em sociedade tem que ter entidades que regulem as suas atividades e o quotidiano, por forma a garantir o bom funcionamento de todas as instituições. Não é então de estranhar que deposite parte da sua liberdade nas mãos do Estado, por forma a garantir a existência de uma entidade que se sobreponha às questões individuais e que permita um estado de segurança, favorável à vida social.

No entanto, para pensarmos na desarticulação do conceito de segurança, temos impreterivelmente que considerar as forças de segurança como garante da ordem social, uma vez que o Estado deposita nelas a competência e legitimidade de atuação face às ameaças e riscos que possam por em causa a sua continuação. Neste caso, e tendo em conta o teor do trabalho apresentado, considerar-se-á como Estado, o Estado de Direito Democrático, mais precisamente o Estado Português.

Atualmente, uma das principais ameaças à perpetuação do Estado de Direito são os atos terroristas, puníveis por lei, e que se podem constituir como um conjunto de crimes autónomos que importa referenciar, prevenir e reprimir.

O terrorismo, num conceito alargado, pode ser entendido, e de acordo com o *Council Framework Decision on Combating Terrorism*, como um ato que já é criminalizado pela lei de determinado país, com consequências efetivas ou potenciais, que de forma séria condiciona a ação de um governo ou instituição internacional. No

fundo, as autoridades devem responder a estas três proposições na correta identificação de um ato como terrorista.

Este é um dos problemas que deve ser tido em consideração nos novos desafios à segurança, uma vez que qualquer que seja a origem dos atos terroristas perpetrados, estes têm sempre um teor político subversivo, não podendo ser analisados de forma redutora, mas sim como um conjunto de ações com objetivos bem especificados.

O nosso país, pelas suas características tanto geográficas como políticas, e pertença a entidades internacionais, não pode relegar para segundo plano a probabilidade de ser alvo de um ataque terrorista, tendo que tomar medidas que passem pela prevenção e repressão de todos os atos que se possam relacionar, de forma mais direta ou indireta, com este tipo de ameaças à segurança.

É neste sentido, que as forças de segurança assumem um papel primordial, como primeira instância de controlo na prevenção e combate ao terrorismo. Em Portugal, a Polícia Judiciária detém competência reservada em questões de investigação criminal de terrorismo, sendo que não pode ser descurada a cooperação e colaboração de todas as forças e entidades de segurança na prossecução de objetivos comuns não apenas no que respeita ao combate ao terrorismo, mas e, sobretudo, na sua prevenção.

Deste modo, devemos ter em consideração que o terrorismo não é um ato isolado e cuja repressão possa ser efetuada única e exclusivamente por uma força de segurança. Assim, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, entre outras, devem unir esforços no combate a ações concertadas, por forma a dar cumprimento às normativas nacionais e internacionais, e a travar uma crescente escalada do teor de ameaças e riscos que se impõem à segurança dos Estados modernos. Acresce que os Serviços de Informações desempenham um papel fundamental no domínio da avaliação do nível de ameaça que paira sobre o país.

O estudo que propomos tem como objetivo perceber a organização das forças de segurança em Portugal, na prevenção e repressão de atos terroristas. Mais especificamente, é nosso objetivo perceber a caracterização da ameaça terrorista em Portugal, e o seu enquadramento no quadro normativo nacional, tendo em conta as orientações internacionais no combate ao terrorismo.

Deste modo, no Capítulo I, abordaremos as principais questões metodológicas que acompanham o presente projeto de investigação, e que são essenciais para perceber a

organização e o fim último que pretendemos alcançar. Neste ponto, procederemos a uma caracterização da investigação qualitativa, nas suas diferentes representações, tendo em consideração as opções metodológicas que se revelaram mais proficuas na prossecução do estudo em causa.

No Capítulo II recorreremos a uma clarificação de conceitos e teorias, essenciais no campo dos estudos de segurança, e que são imprescindíveis para a compreensão do fenómeno terrorista como uma ameaça aos Estados Modernos.

No Capítulo III entraremos já numa abordagem concreta de interpretação e contextualização das políticas de segurança europeias, tendo em conta a criação de um espaço comum de segurança. Para o efeito, recorreremos a uma análise extensiva dos principais Tratados, Programas e Legislação que concorrem para essa mesma realização, e que se constituem como a base de cooperação entre os diferentes Estados-membros em matéria de segurança. Ainda neste ponto analisaremos a Estratégia Europeia de Combate ao Terrorismo, bem como as principais agências europeias com competência direta nesta área.

Por fim, o último Capítulo é dedicado à análise do Sistema Português, tendo em conta as principais formulações legislativas em termos de segurança, quer interna, quer externa, na sua evolução temporal, e que se constituem como um marco para a análise da organização do sistema de segurança português e da sua resposta às principais ameaças securitárias. Para concluir este ponto falamos das forças e serviços de segurança que, pela sua visibilidade e presença territorial, se mostram essenciais no combate ao terrorismo, tendo em conta que este não é um fenómeno simplista, e que exige a coordenação das várias forças no terreno.

Capítulo I

Metodologia

Neste capítulo abordaremos os pressupostos base para a elaboração de um trabalho científico, dando enfoque às escolhas metodológicas que se mostraram mais apropriadas ao desenvolvimento do tema em questão.

O trabalho de investigação científica é enformado, numa primeira fase, pela definição dos objetivos e da metodologia que vão desenhar todo o plano de investigação.

Temos, desde logo, que distinguir duas fases essenciais na prossecução do estudo, a primeira, uma fase de descoberta, mais indutiva e não linear, onde se define a problemática, as questões de investigação, bem como a informação que suporta tal investigação, e outra relacionada com a apresentação do projeto, que permite que este seja alvo de crítica, apresentação essa que variará segundo a natureza do objeto em estudo e da metodologia usada para o seu desenvolvimento (Cresswell 1994).

Tomando isto em consideração, começaremos por definir o tipo de investigação a que iremos recorrer, para procedermos, de seguida, a uma delimitação concreta do objeto de estudo e das questões de investigação, bem como das variáveis e hipóteses que servirão de base ao desenvolvimento do tema a tratar.

I.1 Investigação Qualitativa

Neste ponto iremos abordar os pressupostos básicos para a elaboração de uma investigação qualitativa, tentando explicitar o seu enquadramento no estudo do papel das forças de segurança no combate ao terrorismo.

É de ressaltar que a investigação quantitativa, não em oposição à investigação qualitativa, mas como meio complementar, nomeadamente através da consulta de material numérico, analisado tendo por base métodos matemáticos, por forma a ter uma representação parcial objetiva do fenómeno em causa.

A investigação qualitativa é de relevância específica para o estudo das relações sociais, nas quais se inserem, inevitavelmente as Relações Internacionais, uma vez que estamos perante a pluralização de aspetos da vida social dos indivíduos, requerendo esta uma nova sensibilidade para o estudo empírico de questões.

Os defensores das teorias pós-modernistas, tal como François Lyotard (1984), acreditam no fim das grandes narrativas, especificando que estas se tornaram mais circunscritas espaço e temporalmente, dando origem a uma crise generalizada nas várias áreas da sociedade, o que faz com que se opere uma mudança na forma como a sociedade se organiza e como se pensam os fenómenos que nela ocorrem, tanto a nível social, como político e económico-financeiro.

Nas sociedades pós-modernas o que caracteriza, cada vez mais, a posição inicial do investigador, na área das ciências sociais, é a falta de familiaridade com o que está realmente a acontecer na esfera designada para o estudo, com rápidas mudanças em termos sociais (Blumer 1969).

A investigação científica é cada vez mais forçada a abrir mão de estratégias indutivas, uma vez que vemos uma diversificação dos modos de vida, com novos contextos e perspetivas sociais. Em vez de se partir de teorias previamente existentes e depois testá-las, pretende-se abordar diretamente os contextos sociais a ser estudados, com orientações a partir de dados empíricos (Geertz 1983).

As características essenciais da investigação qualitativa são a escolha correta dos métodos e teorias apropriadas; o reconhecimento e análise de diferentes perspetivas; a reflexões dos investigadores sobre a sua investigação como parte do processo de produção de conhecimento; e a variedade de abordagens e métodos disponíveis, uma vez que esta está intimamente ligada à ideia de descobrir novos campos e explorar áreas que são desconhecidas para o mundo da ciência e investigação. Os investigadores qualitativos estão interessados em compreender o significado que as pessoas construíram, ou seja, como fazem sentido do mundo e das experiências, situando o observador no mundo (Guest, Namey et al. 2013).

Uma das características que importa referir nesta abordagem é a flexibilidade que pode ser construída na investigação, em que esta pode ser alterada, sempre e quando se mostre necessário e adequado ao desenvolvimento do trabalho de investigação

Como em qualquer outra área deve haver uma familiarização com a literatura no espectro concetual que estamos a analisar. Partimos de teorias ou informações previamente existentes para formular o nosso campo de estudo e definir quais as questões que se veem como mais apropriadas para chegar ao conhecimento pretendido, com uma multiplicidade de abordagens explicativas do real (Flick 2009).

Em primeiro lugar, podemos ter teorias que explicam a questão em estudo, que podem informar sobre o estado da arte do conhecimento científico, com as várias teorias propostas sobre determinado tema. Isto forma parte de um contexto teórico, em que a literatura deve ser revista de forma extensiva, para saber o que já foi produzido na área (Flick 2009).

Nesta senda, uma outra teoria relevante é a teoria das representações sociais, que nos dá a ideia de que existem diferentes formas de conhecimento, dependendo do grupo que estamos a considerar, tendo em conta a forma como o conhecimento é desenvolvido, transformado e transmitido, criando um quadro concetual para o problema em estudo (Flick 2009).

Finalmente, podemos ter uma metodologia específica, que se liga, por exemplo, com a escolha de entrevistas, para demonstrar as representações sociais dos entrevistados face a determinado problema ou objeto de estudo. Este método pressupõe um conhecimento sobre a vida e desenvolvimento da vida do sujeito, por meio das suas representações sociais, partindo do pressuposto que a memória é organizada (Flick 2009).

A investigação qualitativa pode ser baseada, entre outros, num modelo estruturalista, em que os sistemas¹ culturais de significado são assumidos para enquadrar de alguma forma a perceção e a construção do subjetivo e da realidade. Aqui o social é construído com base numa distinção entre a experiência e atividade, em por outro lado com base nas estruturas profundas de atividades, próprias ou pelos outros, sendo que as primeiras apenas estão disponíveis para o sujeito em si (König 2004).

No entanto, há algumas dúvidas quanto à validade dos documentos a analisar para aferir as características de determinado fenómeno, uma vez que os autores se questionam se estes documentos não serão apenas a projeção de determinado ponto de vista subjetivo, e por isso a sua interpretação traria resultados enviesados (Flick 2009).

Coloca-se, assim, a questão da hermenêutica, que se liga com a interpretação, e significação dos fenómenos. Segundo o exposto por Agra (2001, p.71) podemos dizer que a “interpretação se situa a três grandes níveis: a linguagem, o fim e o valor das coisas

¹ Um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos ou componentes que tecem entre si relações ou desenvolvem entre si mecanismos específicos que se exercem no interior de uma estrutura estável, e que permitem que se perpetuem. É um esquema cognitivo que facilita a ordenação de uma realidade por um esquema cognitivo e daí advir a sua importância.

(...). A primeira toma os fenómenos como criptogramas, como comunicações abreviadas e sintéticas dispostas à decodificação e recodificação. Interpretar os fenómenos significa traduzi-los (...), isto é, dizer na linguagem do cientista-intérprete a informação contida no seu objeto-fala. A segunda identifica os fins para que tendem os fenómenos, estuda a sua teleologia. Se todos os sistemas complexos são sistemas finalizados não precisamos de nos circunscrever aos fenómenos humanos para que a interpretação teleológica ocorra. Nos organismos e nos sistemas físicos complexos já há lugar para este tipo de interpretação. A terceira, situada ao nível do humano, vai para além dos factos dando conta dos “ordenamentos” normativos da conduta e das coordenadas axiológicas da existência”.

Ainda, segundo o mesmo autor, temos que ter em conta as diferentes perspetivas epistemológicas que se inserem na procura de conhecimento e que para cada uma delas há um método e um objetivo específico (Agra 2001).

Podemos começar por falar do positivismo e do empirismo que recusam uma possibilidade de acesso à origem ou produção dos fenómenos, quer no sentido das suas transformações e das suas finalidades. Não se interessa por outros modos de conhecimento que não sejam a descrição. A operação cognitiva fundamental é a reprodução e a representação do fenómeno através de modelos descritivos. A descrição garante o acesso a uma realidade objetiva, depurada do contexto subjetivo que é inerente à ação humana (Agra 2001).

Por outro lado, temos o racionalismo, que pretende dar resposta à razão, à lógica das coisas, privilegiando a explicação. É o método que, partindo de uma série de princípios e hipóteses, deduz esquemas explicativos gerais, aplicáveis a uma diversidade de fenómenos (Agra 2001). “O pensamento científico progride segundo a lei que regula a evolução da própria vida, a seleção e o seu mecanismo: variabilidade e adaptabilidade (...). Ao invés do positivismo, o racionalismo adota uma atitude inconformista, de permanente angústia criadora” (Agra 2001, p.73).

Temos finalmente o sentido das coisas, que se liga mais com uma perspetiva construtivista, que valoriza, nos modos de conhecer a linguagem, os discursos, as normas, as intencionalidades e os valores. Aqui pressupõe-se a inexistência de uma observação pura (Agra 2001).

“Observar não é um ato passivo diante das coisas como elas são, mas a construção de um modelo teórico (...). Os objetos científicos de uma determinada disciplina são produzidos disciplinarmente, quer dizer, por uma normatividade ou conjunto de regras estruturantes do pensamento, adotadas pela intercomunicabilidade do sujeito científico de um dado domínio num dado momento da sua história científica” (Agra 2001, p. 73).

I.2 Formas de Investigação

Tendo em conta o que foi elencado anteriormente, é importante fazer uma distinção entre os diversos tipos de estudo que podemos adotar, tendo sempre em conta a sua inserção na metodologia qualitativa, sendo que consideraremos a investigação bibliográfica, experimental, descritiva e exploratória.

A investigação bibliográfica não é nada mais do que uma revisão do que já foi produzido sobre o objeto de estudo em causa, e por ser obrigatória a qualquer estudo não há um consenso na comunidade científica de se este tipo de investigação deva ser considerado como tal. No entanto, levanta conhecimento sobre teorias previamente existentes, e ajuda-nos a compreender o fenómeno como um todo, identificando o que já foi produzido, e novas formas de melhorar esses factos (Koche 1997, Neuman 2002). No fundo, e se adotarmos a teoria de Thomas Kuhn (1962), temos vários paradigmas produzidos, os quais vão sendo testados e abandonados por outros que se demonstram mais eficazes na explicação de determinado fenómeno.

Na investigação experimental o investigador manipula as variáveis independentes por forma a aferir uma relação causal destas com as variáveis dependentes. Com base nos estudos já existentes define as suas variáveis, categorizando-as conforme o seu grau de autonomia. Este tipo de investigação não é tão usado nas ciências sociais, que se ligam com o estudo dos comportamentos humanos, pois para que estejam verificadas as suas condições de aplicabilidade há alguns factos que têm que ser considerados, o que se torna quase impossível quando falamos de relações humanas, que se caracterizam precisamente pela imprevisibilidade (Koche 1997, Neuman 2002).

A investigação descritiva procura, a partir dos dados presentes na realidade, verificar a relação existente entre variáveis, sem haver qualquer tipo de manipulação. No fundo, pretende explicar o melhor possível um determinado objeto de estudo. Este é um dos tipos de estudo mais presentes em ciências sociais, pois permite uma noção das

relações e interações humanas tal como elas acontecem na realidade (Koche 1997, Neuman 2002).

A investigação exploratória é realizada quando não existe um sistema de teorias e conhecimentos já desenvolvidos. Aqui o objetivo é um levantamento das variáveis que se pretendem conhecer, através da sua descrição quer qualitativa, quer quantitativa (Koche 1997, Neuman 2002).

Como podemos verificar os tipos de investigação descritos não devem, pelas suas características individuais, estar limitados na sua aplicabilidade, ou seja, devem ser usados de forma complementar, tornando o trabalho científico mais válido e exaustivo.

I.3 Opções Metodológicas

O presente trabalho de investigação pretende-se como uma conjugação das características das investigações bibliográfica e descritiva, uma vez que o objetivo é, através de uma vasta revisão da literatura, estabelecer uma relação entre as forças de segurança portuguesas e o seu papel na prevenção e repressão do terrorismo.

No fundo, estamos a fazer uma análise narrativa, que se baseia no estudo do discurso e na representação textual do mesmo. Narrativas, neste contexto, referem-se a histórias que representam uma sequência de eventos, que podem ser gerados durante o processo de recolha de dados, como através de entrevistas e grupos focais; ou capturadas durante a observação participante. As narrativas são analisadas de várias formas, sendo que se mostram úteis para a prossecução de um trabalho de investigação futuro, mais aprofundado (Guest, Namey et al. 2013).

A investigação em causa assenta, assim, numa revisão da produção científica acerca do fenómeno do terrorismo, e no seu combate por parte das forças de segurança portuguesas, numa tentativa de um estudo exploratório alargado, por forma a permitir a continuação deste trabalho no futuro, com base em dados mais concretos, e cujo acesso seja autorizado.

Por tudo o que já foi referido, podemos afirmar que a investigação não é uma atividade arbitrária, devendo obedecer a um conjunto de regras e procedimentos específicos, tendo em conta o teor do estudo em causa (Baptista and Sousa 2011).

Assim, qualquer investigação deve seguir algumas fases para que a sua construção seja clara e cientificamente válida (Cresswell 1994). Podemos elencar algumas destas

fases: definição do tema; definição de um problema ou questão de partida; recolha de informação sobre o tema; definição da problemática ou hipóteses de trabalho; revisão crítica da literatura; construção de um modelo de análise; seleção dos métodos de investigação mais adequados; seleção e aplicação dos instrumentos; análise da informação e construção de conclusões (Bailey 1994).

I.3.1 Tema de Investigação

O tema de investigação é um assunto que se deseja provar, e que se revela do interesse do investigador, estando condicionado por imperativos institucionais e de recursos disponíveis para a sua prossecução. Podem ser elencados alguns critérios que têm que estar presentes na definição do tema de investigação: o critério da familiaridade do objeto de estudo (importante que o trabalho a desenvolver se enraíze na experiência do investigador); critério da afetividade (o campo e o tema específico da investigação devem resultar de uma forte motivação pessoal); critério dos recursos (antevisão das facilidades de captura dos meios necessários à prossecução da investigação) (Bailey 1994, Quivy and Campenhoudt 2005).

Uma vez que o tema de investigação consiste em algo mais abrangente e que engloba várias perspetivas sobre a matéria podemos afirmar que o tema que serve de mote a toda a abordagem teórica apresentada é o combate do terrorismo em Portugal.

I.3.2 Problema de Investigação

Passamos, então, à formulação dos problemas ou questões de investigação. A forma como as questões de investigação são formuladas exerce uma forte influência sobre a conceção do estudo. As perguntas devem ser claras e inequívocas, sendo que devem ser formuladas numa fase inicial, o que não invalida que sejam alteradas ao longo da investigação, tornando-se mais concretas e focadas (Neuman 2002, Flick 2009).

As questões de investigação podem ser mantidas mais amplas, o que significa que não promovem uma orientação ou planeamento na implementação de um estudo. Podem ser mais estritas e, assim, restringir o grau de alcance da investigação. No fundo, podemos dizer que as questões devem ser formuladas por forma a obter uma resposta, que se enquadre nos objetivos que são pretendidos (Neuman 2002, Flick 2009).

No nosso caso, o problema de base, e que de certa forma, dá o título à dissertação, é perceber como é que as forças de segurança portuguesas atuam em matéria de prevenção e repressão do terrorismo. No fundo, perceber qual a sua ação no combate ao terrorismo,

e se essa mesma ação se coaduna com as perspetivas das agências internacionais, uma vez que não podemos descontextualizar a atuação portuguesa das instituições de que faz parte integrante.

I.3.3 Hipóteses e Variáveis de Investigação

Já numa fase posterior e de maior definição do objeto de estudo em causa temos a formulação de hipóteses de investigação, que se constituem como enunciados gerais da relação que pretendemos verificar entre duas ou mais variáveis, sendo que uma delas representa a variável dependente e outra a variável independente.

Uma variável pode ser definida como o objeto de estudo do investigador, que pode sofrer alterações ao longo do desenvolvimento do projeto de investigação. As variáveis ganham significado por força dos processos de operacionalização, enquadrando-se nas operações necessárias à sua manipulação. No nosso caso, e como se trata de uma investigação qualitativa trataremos variáveis qualitativas nominais, uma vez que estão em representação de um fenómeno social, que só por si não poderia ser ordenado. No entanto, e antes de passarmos à definição concreta de variáveis, importa fazer uma breve definição do que são as variáveis dependentes e independentes, e no nosso caso em concreto, as variáveis moderadoras.

As variáveis dependentes constituem-se como o fim último da investigação, uma vez que é representativa dos valores que se pretendem ver explicados.

As variáveis independentes são as variáveis que influenciam os resultados que se verificam nas variáveis dependentes, ou seja, a sua manipulação tem consequências diretas na verificação ou não da variável dependente. De realçar que entre os dois tipos de variáveis existirá uma relação de causalidade, e por isso de precedência temporal, sendo que as alterações na variável independente se terão que observar num momento anterior às alterações na variável dependente.

Por fim, as variáveis moderadoras apresentam-se, normalmente, relacionadas com a variável independente e podem reforçar ou inibir a sua ação sobre a variável dependente.

Tendo em conta o estudo em causa, e os objetivos que pretendemos ver alcançados a nossa hipótese de investigação será “As forças de segurança portuguesas encontram-se organizadas de forma a permitir uma resposta eficaz na prevenção e repressão do terrorismo, tendo em conta as normativas nacionais e internacionais em matéria de segurança”. Assim sendo as nossas variáveis serão, por um lado, as forças de segurança

portuguesas, que constituem a nossa variável independente, uma vez que alterações neste tópico constituirão uma fonte mutabilidade na prevenção e repressão do terrorismo, que se constitui como a variável dependente. Por outro lado, e finalizando as questões metodológicas a variável moderadora, neste caso, seriam as normativas nacionais e internacionais, que se constituem como o enquadramento contextual das prerrogativas em políticas públicas de segurança.

Capítulo II

Concetualização

Neste capítulo desenvolveremos alguns conceitos que se tornam indispensáveis à boa compreensão tanto do fenómeno do terrorismo, como do seu combate. Assim começaremos com uma explicitação do conceito de segurança e da sua evolução, que é, no fundo, o mote para o estudo da questão do combate ao terrorismo, por se verificar ser uma das questões securitárias mais prementes nas sociedades contemporâneas. Ainda relacionado com este tópico, e indissociável, surgem as questões das ameaças e riscos à segurança, bem como o controlo social, que nos vai permitir compreender a legitimação do uso da força por parte das forças de segurança. Fecharemos este capítulo com o conceito chave deste trabalho, o conceito de terrorismo, tendo por base as suas diversas conceções e evoluções, tendo sempre em conta que este é um conceito em constante mutação, e cujas definições se multiplicam dependendo dos atores que as definem. Neste ponto não optaremos pelas definições avançadas pelas agências internacionais e governativas, uma vez que o faremos no capítulo seguinte.

II.1 Segurança

No seguimento do que acontece com outros tópicos das relações internacionais, também o conceito de segurança é controverso, sendo que se nos apresentam tantas definições como quantos autores possamos elencar. Escolhemos aqui os conceitos que nos parecem mais pertinentes, para numa fase posterior abordar a questão do terrorismo, sendo que tentaremos uma conceção mais hegemónica e globalizada do conceito de segurança.

A segurança pode, de forma genérica, caracterizar-se como a inexistência, ou baixa probabilidade, de ameaças a valores adquiridos (Wolfers cit in Baldwin 1997), sendo que é desta definição abrangente que partimos para formulações conceptuais mais concretas. Não podemos pensar apenas em termos teóricos, mas uma conceptualização do conceito de segurança implica obrigatoriamente uma transferência de noções teóricas abstratas para um plano mais empírico.

Desde logo, e ainda neste campo de tentativa de definição, colocam-se algumas questões que à partida devemos ver respondidas quando nos referimos a segurança.

A primeira é “segurança para quem?”, ou seja, a quem deverá ser garantida a segurança de que falamos. Neste ponto, há já uma concretização do conceito de segurança no objeto da sua proteção. São objeto da segurança, o Estado, o cidadão comum, uma população, mas sempre em termos macro, cabendo a sua concretização por via das respetivas políticas, a cada Estado, através de normativas nacionais, que têm em conta os riscos e ameaças a que cada território está sujeito (Baldwin 1997).

A segunda liga-se com os valores que queremos ver protegidos, e aqui entramos já num patamar mais subjetivo, sendo que não há um consenso face aos valores que devem ser privilegiados em termos de segurança (Baldwin 1997).

Aliás, podem ser consideradas duas dimensões do conceito de segurança. Uma dimensão mais objetiva, claramente explicitada em documentação oficial, que leva a uma redução fundamentada do sentimento de insegurança e que por isso é uma das principais metas das políticas públicas de segurança (Baldwin 1997).

Por outro lado, uma dimensão mais subjetiva, com uma maior abertura a interpretações, o que poderá levar a uma perceção de segurança quando esta não existe. Podemos aqui referir a segurança física, o bem-estar psicológico, a prosperidade económica, a autonomia, entre outras, que assumem uma importância diferenciada consoante a resposta que dermos à questão anterior (Baldwin 1997).

Por fim, a questão que nos podemos colocar é “quanta segurança é necessária?” e aqui podemos encontrar diferentes perspetivas segundo a corrente que estivermos a considerar. Há quem defenda, desde logo, que a segurança não é algo quantificável. Sendo a segurança um estado/sentimento, ou há segurança ou não, não podendo ser entendida em termos parciais. No entanto, é comumente aceite falar-se em graus de segurança, uma vez que a segurança total é algo inatingível, o que inevitavelmente nos levará a questionar qual o grau de segurança aceitável para determinado país. Deste modo, quando falamos em segurança temos que fazer uma análise dos riscos e ameaças a que determinado Estado está sujeito e a partir de aí traçar objetivos que sejam concretizáveis face aos recursos existentes (Baldwin 1997).

Importa ainda referir algumas questões que foram sendo apontadas ao conceito de segurança, sobretudo a partir do século XX, período em que o conceito de segurança é de alguma forma marginalizado pelo campo académico, havendo uma falta de

conceptualização do mesmo e uma lacuna no que toca à análise dos múltiplos significados a atribuir ao conceito.

Uma das explicações apontadas para que tal se verifique é a dificuldade do conceito, uma vez que não olhamos a segurança como algo simplista ou como um simples estado, mas sim como a garantia de pressupostos sociais, que permitem uma redução do risco e ameaças a que determinado elemento está sujeito. Por outro lado, a falta de distinção entre poder e segurança e uma clarificação pouco clara das atribuições específicas em caso de falhas à segurança, o que leva a que haja uma ambiguidade do conceito, e sobretudo no que toca à questão da segurança nacional, criando um leque mais vasto no que diz respeito à apreciação e aprovação de políticas públicas, não totalmente definidas como políticas da área da segurança (Valente 2013, Booth 2007).

Assim, e sobretudo desde o 11 de setembro de 2001, em que os conceitos de segurança e de defesa ficaram para sempre mesclados, não podemos dizer que o conceito de segurança seja um conceito acabado, mas antes um conceito em redefinição, sobretudo se tivermos em consideração as novas ameaças e riscos, que levam a uma consideração e redefinição das políticas públicas de segurança, sendo por isso necessários estudos, compreendendo também uma componente empírica, que permitam aos decisores propostas concretas e direcionadas para os reais problemas da sociedade e que se adaptem à transformação desta ao longo dos tempos.

Numa conceção mais básica, e como já referido anteriormente, podemos definir a segurança como a ausência de dano ou de ameaça de dano físico. É, no entanto, uma construção social, baseada em pré-conceitos apreendidos pela interação em sociedade. Neste sentido terá sempre que se verificar uma capacidade e intenção de causar dano, ou de promulgar a violência. O facto de nos referirmos a uma segurança internacional apenas alarga o seu âmbito, sendo que os princípios básicos se continuam a verificar, estando implícita a existência de um objeto de referência, ou seja, um agente ameaçado, em que temos diferentes níveis de análise na teoria das relações internacionais. O foco está, então, nos indivíduos, famílias, grupos minoritários ou majoritários, organizações, Estados ou, numa forma mais macro, em todo o sistema estatal. O que está em causa, e que implica mudanças na definição de segurança é precisamente o perigo em causa, que leva a conceções diferenciadas do que é a segurança (Waltz 2001).

O conceito de segurança tem sido mais estreitamente associado a “segurança nacional”, ou seja, a ameaças militares externas ao Estado-nação. No entanto, vão sendo

claras as limitações desta definição. Ao definir as ameaças apenas em termos das forças armadas estrangeiras perde-se um grande número de ameaças, como os grupos terroristas, ou as organizações criminosas transnacionais. Para além disso, se o agente ameaçado é definido simplesmente em termos de Estado-nação, ignoramos o facto de que as ameaças e violência podem ser dirigidas em exclusivo a determinados grupos, classes, famílias e mesmo a alvos singulares no interior dos Estados, podendo, em muitos casos, emanar do próprio Estado (Anderson 2012, Lara 2011).

Nesta visão o Estado é o órgão máximo de poder, sendo que o termo carrega em si uma significância diferenciadora face a outros objetivos políticos, que poderão ser vistos como de menor importância. Esta visão neorrealista, que coloca a sobrevivência do Estado dependente da sua segurança, realça o cariz instrumental desta que, enquanto fim mais importante, apenas o é na medida em que se configura como o garante da consecução de outros valores (Waltz 2001, Lara 2011).

Considerando esta problemática Caldwell e Williams (2006) tentaram uma ampliação do conceito, através da definição do que constitui uma ameaça à segurança e daquilo que pode ser ameaçado. No que concerne com o agente da ameaça podemos considerar, segundo os autores, um nível mais baixo, mais simples, que é o próprio indivíduo, não se confundindo este com um sistema mais complexo e intrincado de relações. Há depois aqui que considerar a capacidade e intenção do ator causar dano, sendo que ambos os critérios terão que constituir uma ameaça. No entanto, os novos paradigmas da segurança tendem a eliminar o elemento intencional, ou de agência, gerando uma série de ameaças que não contêm, pelo menos não de uma forma direta este tipo de característica.

Muitos destes ideais cabem sobre a ideia de “segurança humana” (termo proveniente do (Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1994, cit in Anderson 2012)), que sublinha quais são os elementos fundamentais da segurança. Temos, então, a segurança económica, sanitária, alimentar, ambiental, pessoal, segurança da comunidade e segurança política.

No fundo, a “segurança humana” corresponde a todos os elementos que envolvem a segurança dos cidadãos de determinada comunidade, independentemente das suas crenças ou ideologias. Isto leva a problemas de operacionalização, uma vez que não sabemos ao certo o que poderá ser ou não considerado como segurança (Garcia 2006).

As teorias das relações internacionais concernentes com as questões de segurança pretendem identificar as regularidades e padrões de intenção da política internacional, por forma a fornecer modelos parcimoniosos de explicação da natureza e estruturas adjacentes. Apesar de não ser um conceito desenvolvido por estas escolas, mas sim importado de disciplinas como os Estudos Estratégicos, estas teorias têm de forma explícita ou implícita uma componente normativa que pretende um esclarecimento da forma como a política internacional deve ser conduzida, e, por conseguinte, as questões ligadas à segurança, criando e sobrepondo paradigmas estruturais que expliquem e deem uma alternativa às teorias previamente existentes (Dannreuther 2010, Fernandes 2009).

Cada teoria das relações internacionais defende e aborda a questão da segurança em termos distintos, tendo em conta os meios, os atores e os alvos a analisar, sendo que consoante a perspetiva que queiramos adotar podemos recorrer a teorias distintas. Apesar de nas Relações Internacionais dominarem as teorias realistas e construtivistas face à questão da segurança e como esta deve ser analisada, para o caso concreto em estudo torna-se mais pertinente uma abordagem baseada nos termos discursivos, que tenha em conta tanto os poderes públicos, mas também a população como agente de decisão.

Uma coisa é comum a todas as definições. Independentemente do objeto da segurança, esta possui sempre uma conotação bicéfala, ora referindo-se, numa perspetiva objetiva, à efetiva inexistência de ameaças a valores adquiridos ora, numa perspetiva subjetiva, à inexistência de medo relativamente a danos a esses mesmos valores (Wolfers 1952).

II.1.1 Escola de Copenhaga

A Escola de Copenhaga parte das ideias de Barry Buzan (1984 cit in Anderson 2012), num contexto Pós-Guerra Fria, que se refere a segurança como um conceito essencialmente contestado, sendo que não pode nem deve ser definido de forma estrita, facto que faria com que a sua versatilidade e durabilidade fosse posta em causa. Não obstante a sua definição é necessária para um trabalho de estudo teórico e prático. A forma mais fácil de o fazer é aceitar a multiplicidade de agentes a nível internacional, quer agentes ameaçados, quer ameaçadores. Importa, para fazer face aos conceitos de segurança que a “segurança humana” engloba definir os perigos tangíveis, que de facto constituem uma ameaça à segurança internacional.

Aqui a ênfase reside sobre os aspetos sociais da segurança, sobre a identidade e sobre a integridade funcional dos Estados. Esta escola de pensamento considera a diferença entre Estado e sociedade como sendo o ponto de partida para a reestruturação dos estudos de segurança, assim como para a dualidade do conceito de segurança, ou seja, uma combinação de segurança do Estado, preocupado com a soberania e da segurança social, preocupado com identidade (Goetschel 2000) Ao mesmo tempo, o papel do Estado na garantia de segurança dos cidadãos vai diminuir, sendo que a cooperação internacional se torna útil, na medida em que os valores nacionais são interdependentes, e através da cooperação se chega ao desenvolvimento da anarquia como estrutura do sistema internacional (Laşan 2012).

Esta corrente contribuiu com vários conceitos para o campo dos Estudos de Segurança, sendo que os mais importantes, e que tentaremos explicar mais pormenorizadamente, se ligam com a securitização e dessecuritização, pretendendo ampliar e redefinir as questões a serem tratadas no campo da Segurança Internacional.

Num primeiro momento temos um estudo ligado preferencialmente com as questões de teor militar. Assim, a segurança seria uma questão de sobrevivência, sendo entendida como uma resposta a uma ameaça existencial a um objeto determinado, que pode ser constituído pelo Estado e pela sociedade, não se restringindo, no entanto, a estes. É preciso notar um novo quadro concetual e alargado do conceito de segurança, sendo que passamos aqui a incluir quatro categorias adicionais no âmbito da segurança. São elas, a segurança política, económica, social e ambiental. No fundo, deixamos de ver a segurança exclusivamente em termos militares, e passamos a ter um conceito mais hegemónico e abrangente.

Segundo Emmers (2010) a securitização é composta por dois atos: um ato de segurança e um ato político. Para isso apresenta-nos uma espécie de graduação, em que podemos inserir os atos até que eles cheguem à fase securitária. Teríamos, então, uma primeira fase que se ligaria com atos não politizados, ou seja, o Estado ainda não lida diretamente com a questão a ser tratada, sendo que esta não é incluída na agenda pública; posteriormente teríamos a fase da politização em que o problema é gerido dentro do sistema político *standard*, ou seja, é já enquadrado nas políticas públicas, sendo impreterível a alocação de recursos, e a tomada de decisão por parte das forças políticas; por último teríamos a fase da securitização, em que o problema já é colocado como sendo uma questão de segurança, no fundo, uma questão já politizada é articulada por um agente

securitizador como constituindo uma ameaça existencial a determinado objeto de referência.

É relevante, neste sentido, prestar atenção às motivações políticas de tais processos de securitização, uma vez que nos permitem perceber os objetivos com que os processos são analisados.

O processo de securitização só fica completo com os dois estádios seguintes: o primeiro deles diz respeito à interpretação das questões colocadas e o segundo liga-se com a interiorização do discurso político.

Segundo Waeber (1995) a segurança é equiparada a um ato de fala, enquanto conceito de securitização. Ou seja, as ameaças são percebidas linguisticamente, havendo uma titularização do perigo concreto. Passamos já para um patamar intersubjetivo de interpretação.

No primeiro estágio mencionado importa perceber os problemas de securitização como estatais ou não estatais, avaliando o papel de grupos, pessoas, ou entidades face às ameaças a determinado objeto de referência. Aqui os problemas são designados como problemas de segurança nacionais ou internacionais, sendo posto em causa o grau de importância que consubstanciam. Podem ainda ser dramatizados, fazendo com que lhes seja dada máxima prioridade, a fim de permitir a sua securitização, e consequente alocação de esforços para resolução do problema. Neste sentido, é evidente que a segurança é uma construção social, uma prática autorreferencial (Buzan 1983). No fundo, temos um ator, normalmente estatal que se dirige a uma audiência significativa para expressar o seu ponto de vista sobre um problema, tornando uma questão securitária, e desempenhando um papel público de transmissor de mensagens (Stritzel 2007). Autores como Balzacq apelam ao caráter intersubjetivo e ilocutório, tal como na Escola de Copenhaga, ignorando, porém, o público como unidade de análise (Balzacq 2011).

A ênfase está colocada nos autores estatais, que se encontram numa posição privilegiada, quer quanto à informação que possuem, quer quanto aos meios que possuem para a difundir.

Num segundo estágio o ator da securitização deve convencer a sua audiência que um objeto de referência específico corre um perigo substancial. Deste modo, tornam-se imprescindíveis medidas políticas, apoiadas pelo público, que se mostrem eficazes para combater a ameaça. O público, mais concretamente os círculos eleitorais (uma vez que

são estes que têm um papel ativo na eleição dos representantes políticos), deve tolerar o recurso a interações fora dos procedimentos políticos normais, criando-se assim um estado de emergência, onde medidas de segurança extraordinárias são permitidas para a salvaguarda dos cidadãos (Emmers 2010).

Um processo de securitização eficaz não passa pela aceitação dos meios ou a eficácia das técnicas usadas, mas sim pela aceção da população de que realmente existe uma ameaça e perigo concreto face a um objeto de referência. No entanto, mesmo quando a população em geral rejeita um discurso de segurança e consideram as medidas extraordinárias como ilegítimas, o movimento de securitização ainda pode ser bem-sucedido quando for aceite por um público menor (Collins 2005).

Importa aqui reter que o discurso e a forma como ele é apreendido pela população marcam a diferença para a Escola de Copenhaga, sendo que as condições político sociais em que ele se dá devem também ser tidas em conta, para um resultado favorável aos objetivos que tenta servir (Buzan 1983, Emmers 2010).

Concluimos, então, que a Escola de Copenhaga, com o conceito de securitização, leva a um papel central na externalização e compreensão das práticas discursivas, possibilitando uma análise alargada dos problemas da segurança, nas diversas áreas em que eles se apresentam. É o caso dos problemas do terrorismo, como vimos no exemplo apresentado, e como segue explicitado nos capítulos posteriores.

II.1.2 Ameaças e Riscos

Num mundo definido pela globalização são crescentes, e cada vez mais complexos, os riscos, bem como a sua interligação com os Estados, obrigando-os a definir a sua necessidade de segurança (Kay 2004). A segurança torna-se essencial para a compreensão da ação dos Estados, face a ameaças internas e externas, que tornam latente a necessidade da população de se sentir segura, e antes de mais com confiança para depositar no poder público as ferramentas necessárias para impor essa mesma segurança. No entanto, só em períodos de crise podemos fazer uma análise dos meios e formas de atuação dos Estados, avaliando a sua prestação em termos de custo-benefício, e daí ser essencial falar-se em ameaças e riscos, por forma a priorizar as políticas securitárias (Valente 2013).

O termo ameaça refere-se às capacidades reais de um adversário por poder concretizar uma ação hostil (mais específico, podendo ser medido com algum grau de

precisão), enquanto o risco diz respeito à probabilidade de ser alvo de uma ação contrária aos interesses defendidos, e de essa mesma ação ser bem-sucedida (mais difícil de avaliar, sendo que pode ser considerado quanto à probabilidade de acontecer e aos danos que pode provocar). Estes dois conceitos estão sempre associados ao conceito de vulnerabilidade, que corresponde às características de determinada entidade que a tornam suscetível de sofrer uma ação contrária aos seus princípios (Beck 2015).

Quando falamos em risco falamos obrigatoriamente nas ideias de probabilidade e incerteza, não se podendo recorrer ao termo risco quando o resultado da ação é dado como garantido. O risco tem por base perigos calculados em função de possibilidades futuras, só ganhando importância num país orientado para o futuro (Beck 2015).

Se tivermos em conta o Estado de Providência, já referido anteriormente, este é um sistema de gestão de riscos que se destina a proteger as pessoas de riscos, que numa fase anterior eram considerados como dependentes da vontade divina (Giddens 1999).

O Estado e as entidades privadas que se ligam com a proteção face ao risco nada mais fazem do que redistribuir este mesmo risco, inserindo no quotidiano a ideia de incerteza controlada (Giddens 1999).

Neste sentido, há uma distinção que pode ser feita, em que temos por um lado o risco exterior, que é no fundo o que nos é imposto de fora, por força da tradição ou da natureza, e o risco provocado, que resulta do impacto do desenvolvimento tecnológico sobre o meio ambiente, e sobre o qual não temos qualquer tipo de experiência histórica (Giddens 1999).

O conceito de risco envolve vários dados que nos são desconhecidos, uma vez que a ação humana, e mesmo da própria natureza, é imprevisível, não podendo ser controlado em todos os seus aspetos, daí só podermos pensar na questão de gestão dos riscos. Com a expansão dos riscos a que a sociedade cada vez mais está exposta, os governos já não se podem alhear deste tipo de gestão, uma vez que com a globalização são cada vez mais as realidades que não conhecemos e que de alguma forma comportam um risco para a segurança interna de cada Estado (Giddens 1999, Borges e Rodrigues 2016).

No entanto, o que nos interessa aqui relevar são as principais componentes do novo quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança interna dos Estados. São eles a violência urbana, a criminalidade transnacional e as novas formas de terrorismo, que acompanham as mutações da sociedade moderna e que se associam a uma

densificação do conceito de segurança, associada aos processos de globalização e descontextualização.

Vivemos, portanto, numa sociedade de multiriscos em que as preocupações estão centradas no terrorismo, criminalidade organizada, cibercriminalidade, criminalidade económica e corrupção, violência doméstica, crimes rodoviários, segurança escolar, sabotagem e espionagem e crimes ambientais. Deixamos de ter vincadas as fronteiras estatais quando falamos de segurança, sendo que tanto a segurança interna como a segurança externa se imiscuem uma na outra, tendo que a aposta passar pela interdependência de atores com base na desterritorialização da responsabilidade e da ameaça.

A segurança tem, assim, que constituir-se como uma abordagem holística, pensada em termos de direito fundamental e bem público, com uma política transversal, assente numa abordagem política multidisciplinar e *multi-level* (Inácio e Araújo 2017). Esta abordagem consiste na articulação dos vários níveis de segurança, local, nacional e internacional, devidamente diferenciados, mas articulados entre si.

II.2 Relação Estado-Segurança

O agrupar do homem em sociedade surge da necessidade de segurança sentida pelo mesmo, e pela convicção de que a segurança não se obtém pela autoproteção, mas pela ação de um poder externo, que se concentra numa figura como o monarca ou o Estado, consoante o período histórico em consideração. No fundo, o que se verifica é a necessidade de projeção, de um Estado monopolizador, do poder coercivo.

Sendo assim, Estado e segurança estão intimamente ligados, sendo que o Estado nasce quando um grupo institucionaliza a sua própria proteção (Santos 2016). Max Weber advoga na sua conceção de Estado que “o recurso específico, embora não único do Estado foi, em todos os tempos, a dominação baseada na violência física legítima, e que a política significa sempre a luta por uma parte do poder político” (Weber 2003 cit in Bianchi 2014). O autor tende a descartar todas as definições que se baseiam nos fins do Estado, procurando uma definição sociológica dos meios que fariam parte integrante da ação estatal. Nas palavras de Weber “o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território reclama para si o monopólio da coação física legítima (Weber 1982 cit in Bianchi 2014, p.84)”.

A sociologia política que nos é apresentada por Max Weber é essencialmente de dominação, em que a força e a violência são parte integrante do processo e funcionamento das instituições políticas. O Estado é visto por Weber como uma forma social não individualizável, mas sim como um conjunto de ações protagonizadas por elementos individuais, não podendo, no entanto, ser redutível à simples soma das ações individuais. O Estado é aqui concebido como uma entidade subjetiva, uma vez que consiste em relações de vontade de homens sobre homens, relações essas apoiadas no monopólio dos meios de coação legítimos. Tal como Maquiavel também Weber considera que a força e a violência são características essenciais da ação estatal, sendo que é a aceitação societal que leva a que estas sejam legitimadas e por isso o Estado é uma entidade duradoura.

Há alguns elementos evolutivos do conceito de segurança que podemos traçar, se tivermos em conta a sua origem, pelo menos mais marcada, no século XVIII e até aos dias de hoje.

No Estado Absoluto a responsabilidade/poder residia totalmente no soberano, com uma dimensão fundamentalmente patrimonial. Passamos depois para um Estado Constitucional, no qual o Estado detém o monopólio da segurança, a proteção da vida e da propriedade, sendo que intervém como intermediário na conflitualidade interpessoal entre os particulares. Por outro lado, o Estado de Providência com a defesa dos direitos fundamentais, e os serviços públicos orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos (Baldwin 1997, Merrien 1998, Elhawary, Foresti et al. 2010).

É com este último que chegamos a uma definição de segurança, tal como se nos apresenta hoje, em que esta é vista como um direito fundamental. Às liberdades, direitos, garantias, educação, saúde, veio somar-se a segurança enquanto valor em relação ao qual o Estado tem a obrigação de encetar políticas que assegurem a sua manutenção, tendo em conta a redução das ameaças e riscos, e, por isso, atuando numa fase ainda proactiva, tentando prever todos os casos em que a segurança possa ser posta em causa.

O Estado de Providência levou os cidadãos a abandonarem a sua autoproteção mantendo-os na sua completa dependência, apenas como consumidores de segurança passivos e apáticos (Baldwin 1997, Merrien 1998). Por isso, temos dificuldade em tomar consciência de que o Estado já não é o centro da autoridade soberana. Já não pode controlar os fluxos globais da riqueza, a moeda, o comércio internacional, a informação e tecnologia face à emergência pujante do individualismo, não estando em condições de encarar uma sociedade coletiva (Elias 2012).

Coloca-se, assim, uma crise de legitimidade que tem que ser resolvida para o bom entendimento da segurança como um bem social indispensável à vida em comunidade. O neoliberalismo diz-nos que o Estado não pode competir com propostas do privado, facto que levou a um constrangimento do modelo de Estado Social. O Estado ao ficar limitado às suas fronteiras não consegue ser suficientemente competitivo e, portanto, não consegue chegar a situações financeiramente rentáveis para dar resposta às necessidades de segurança da população.

Para Cândido da Agra (Agra 2007) há uma redefinição das políticas de prevenção e de segurança por parte dos Estados, bem como um desenvolvimento do mercado privado de segurança, o qual desenvolveremos num tópico posterior. O autor apresenta-nos três modelos que serão úteis no entendimento da segurança tal qual se nos apresenta.

O primeiro, o modelo supranacional, contempla uma visão flexível e interdependente das questões relacionadas com a segurança, numa lógica supranacional. As atuais instituições políticas e sociais construídas para administrar crises nacionais, não estão equipadas com instrumentos eficazes para solucionar este tipo de perigos, que apenas poderão ser resolvidos por meio da cooperação internacional (Braz 2010, Kratcoski and Kratcoski 2010).

No entanto, encontramos alguns entraves à cooperação internacional, num plano político e normativo e num plano operacional. Neste último, podemos adotar uma perspetiva informacional, pelo défice de informação estratégica, ou processual, pela falta de princípios de coordenação e concentração de fenómenos criminais de natureza transnacional (Braz 2010, Kratcoski and Kratcoski 2010).

No segundo, o modelo infranacional, a segurança representa um fator fundamental para a vida em sociedade. Nas sociedades primitivas esperava-se que cada homem fosse capaz de defender os seus bens, os seus dependentes e a sua reputação. Nas sociedades modernas a segurança, categorizada como um problema social, é monopolizada pelo Estado, sendo que há cada vez mais a criação de um fosso entre a ação dos poderes públicos e as expetativas dos cidadãos (Robert 2002).

Há, portanto, a necessidade de aproximação do bem segurança aos cidadãos, sendo que para isso podemos considerar o processo de descentralização, essencialmente encabeçado pela figura administrativa do município, polícias municipais, contratos locais

de segurança, conselhos municipais de segurança e policiamentos de proximidade (Robert 2002).

Por fim, a questão da iniciativa privada. Aqui verificamos o surgimento de medidas de autoproteção de dois níveis: a autoproteção individual, que alimenta uma importante indústria de segurança associada à prevenção situacional, e a autoproteção coletiva, que no nosso país não tem a expressão que assume noutros países, com a organização de milícias populares (Agra, Quintas et al. 2001).

II.2.1 Controlo Social

O controlo, indissociável da questão da segurança, pode ser entendido como uma forma dos indivíduos conseguirem coabitar em harmonia, mantendo a cooperação natural entre si. A sociedade por si só constrange os indivíduos a agirem de determinada forma. Esta visão é posta em causa a partir da década de 70, em que o controlo social assume uma carga negativa, sobretudo com as teorias sociológicas e do *labelling approach*. Estas consideram que as causas do crime se encontram nas instituições sociais que constroem os indivíduos a agirem de determinada forma, uma vez que já têm esse mesmo rótulo e daí não poderem mudar a sua forma de atuação. Com a evolução teórica sobre as questões criminais verifica-se um aumento das doutrinas que defendem que um controlo eficaz equivale a todas as práticas que têm como função diminuir o número de crimes. É aqui que surge a necessidade de olharmos para os sujeitos não em termos individuais, mas sim como agregados.

Segundo Durkheim (1894) a sociedade partilha uma consciência coletiva, sendo que o todo constrange o indivíduo para que atue de determinada forma, ou seja, verifica-se a existência de mecanismos que, tal como num sistema, induzem à conformidade, à ordem social, e que permitem o bom funcionamento do todo. É com esta noção de sociedade e tendo em conta as teorias do *labelling approach* que os delitos passam a ser considerados como parte integrante da sociedade e por isso ela mesma participante em todo o processo. Ou seja, é a partir deste momento que ocorre uma maior formalização do controlo social e a sua aceitação como fazendo parte das funções estatais. Não será de estranhar que seja aqui que as forças e serviços de segurança passem a assumir uma maior importância e um papel mais preponderante na definição das questões sociais, com a legitimação do uso da força para a manutenção da ordem.

II. 3 Terrorismo

Tal como se nos apresentaram várias definições de segurança, também no caso do terrorismo não era de estranhar que o mesmo acontecesse, sendo que cada definição tem em conta os objetivos e políticas de cada país ou organização internacional que estamos a analisar.

Tanto o terrorismo como o seu estudo não são recentes, embora o mesmo tenha sofrido alterações segundo o momento político-social em que contextualizamos a sua análise.

O terrorismo moderno surge na transição dos anos 50 para os anos 60, e a preocupação é olhar para a teoria do conflito, no fundo como as pessoas lutam, especialmente tendo em conta o enquadramento político da época, com o fenómeno da descolonização, distúrbios, conflitos, e violência política em geral, como forma explicativa do fenómeno.

Já nos anos 70/80 a atenção dos teóricos centrou-se mais no *modus operandi* dos grupos terroristas, com o estudo das técnicas, métodos e seleção de alvos.

Nos anos 90 houve uma concentração dos estudos nos grupos ativos e nas reações ao seu comportamento, verificando-se, no entanto, um decréscimo do volume de estudos produzidos nesta área.

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 voltam a colocar o terrorismo no centro dos estudos de segurança, estabelecendo-se novos centros de investigação, com um aumento de publicações e de pessoal treinado na área.

Posto isto, avançaremos com algumas definições de terrorismo que nos demonstraram as lacunas para atingir uma definição comum, concernente com todos os pressupostos políticos, sociais e legais em causa.

II.3.1 Conceito

É preciso desde logo afirmar que o conceito de terrorismo é um conceito amplo, não consensual, que engloba quer meios, quer motivações, pelas quais os atos são cometidos, e por isso a sua definição dependerá da realidade e do contexto em que observamos os factos.

Na verdade, o significado de terrorismo não é universalmente aceite devido a implicações políticas, religiosas e nacionais, que diferem de país para país (Schott 2006).

Existem três abordagens principais para o estudo do terrorismo. Uma abordagem racional ou instrumental, como apresentada por Martha Crenshaw (1981), que vê o autor de atos terroristas como um ator racional que deseja alcançar determinados objetivos, sendo que as suas tarefas são produto de uma análise custo-benefício. Uma abordagem psicológica, onde o foco se concentra nos processos de pensamento e de ação individual ou de pequenos grupos (Post 2007). E uma abordagem multicausal (Wilkinson 1974) que defende que o terrorismo é altamente complexo e não há uma explicação simplista para o fenómeno, sendo que temos que considerar múltiplas perspetivas que possam fornecer uma abordagem o mais completa possível ao estudo em causa.

Neste sentido, tentaremos uma abordagem holística do fenómeno do terrorismo, tendo em conta a sua complexidade e os vários pontos de vista que enformam o tema.

Segundo José Braz (2010), o terrorismo constituiu uma das expressões mais severas de crime organizado, pela natureza dos meios que utiliza ou que potencialmente pode utilizar e dos fins que visa alcançar.

Este fenómeno tem vindo a ganhar uma importância crescente na representação das relações norte-sul, e no desenvolvimento de conflitos assimétricos, resultado da sua disseminação e do crescente aumento de um potencial destruidor, diretamente proporcional ao aumento do risco (Braz 2010, Pires 2012a).

A doutrina militar considerava o terrorismo a tática do insurgente, ou seja, uma das várias táticas utilizadas pela guerra subversiva ou insurrecional, tendo esta, por objetivo estratégico um fim político, invariavelmente centrado na conquista ou tomada de poder num determinado território (Braz 2010, Pires 2012a).

No entanto, esta conceção de teor mais político ficou relegada para um segundo plano, uma vez que as ações terroristas, mantendo a sua natureza assimétrica, diversificaram-se e globalizaram-se, prosseguindo uma multiplicidade de desígnios, muitos deles de cariz estratégico, tornando deste modo muito difícil a formulação de uma definição unívoca (Braz 2010, Pires 2012b).

Há então uma tentativa de definir o terrorismo pelos atos que engloba, sendo que o que verdadeiramente caracteriza a ação terrorista não é o fim que ela prossegue, mas sim os meios que ela utiliza (Braz 2010).

Esta nova perspetiva, que passa a considerar basicamente o terrorismo como um conjunto de atos de violência estratégica, retira o terrorismo do domínio da exclusiva

abordagem político-militar, inserindo-o no domínio da abordagem político-criminal, podendo ser tipificados como crime organizado (Braz 2010, Pires 2012b).

Torna-se aqui necessário apontar alguns critérios para distinguir o terrorismo de outras formas de crime organizado. Assim, podemos dizer que os atos terroristas prosseguem um objetivo político, atentam contra alvos civis, sendo atos planeados e sistemáticos, conferindo-lhe tais atributos natureza estratégica. Pelo contrário o crime organizado tem por objetivo único a obtenção de lucro, não se baseando em nenhuma crença ideológica para atingir esse fim (Braz 2010, Anes 2012).

Apesar do terrorismo parecer ser menos perigoso que outro tipo de criminalidade, uma vez que se espera que sejam atos mais pontuais, acaba por comandar mais atenção precisamente pela natureza desses atos e pela imprevisibilidade que os caracteriza.

A fim de responder a esta problemática é necessário que seja avançada uma definição consensual que permita a interligação de esforços para o seu combate efetivo.

Segundo Ruby (2003) terrorismo é definido como a violência politicamente motivada, perpetrada de forma clandestina contra não combatentes. Há ainda quem inclua nesta definição que o ato é cometido com vista a criar um estado de medo e temor entre as potenciais vítimas. Se o ato é considerado ou não terrorismo depende também de uma perspetiva legal, moral e comportamental. Se estivermos perante uma perspetiva moral ou legal então os valores do intérprete são o foco do que consideramos como sendo ou não terrorismo, sendo que a perspetiva comportamental parece ser a que melhor se adequa a uma definição clara e objetiva do que podemos e devemos considerar como terrorismo.

Após os ataques ao *World Trade Center* houve um número crescente de estudos e proposições sobre o terrorismo e ataques terroristas, numa tentativa de chegar às suas principais características e causas, por forma a encontrar uma resolução para as suas consequências primárias, que de acordo com a classe política mundial levou a um mundo de medo e terror (Halwani 2006).

Estamos perante áreas de intensa disputa política, com uma expansão cada vez maior para uma multiplicidade de disciplinas, pela complexidade que o fenómeno representa (Lentini 2008).

Os conceitos de terrorismo e terrorista têm em si uma conotação pejorativa. Estas expressões são usadas como forma de justificação da oposição a algo ou alguém, e como identificação dessa mesma diferenciação (Sorel 2003).

Isto não significa que esta condição se perpetue infinitamente. Se um terrorista vencer na sua causa então tornar-se-á um libertador. As situações que se caracterizam como uma forma de opressão devem ser sempre objetivamente identificáveis, já que há uma propensão para justificar o terrorismo quando uma situação de dominância ocorre. Os acontecimentos históricos são disto justificação, uma vez que tendemos a ver que o terrorismo nunca cessou, mas sim a sua forma de expressão e justificação (Sorel 2003).

A fronteira entre resistência e terrorismo continua a ser subjetiva e contestada. É difícil de navegar entre as diferentes formas de terrorismo e de terroristas, bem como fazer uma distinção entre aqueles cujos objetivos são, por exemplo, a obtenção de independência, a autonomia ou o reconhecimento de minorias ou de grupos de direitos, para aqueles que se assemelham a grupos de criminalidade organizada (Sorel 2003).

A não diferenciação entre as possíveis formas de terrorismo tornará a sua definição muito mais difícil. O problema que se enfrenta numa definição global é a dificuldade em ter em consideração as circunstâncias especiais de acordo com o tipo de ação cometida, a natureza das vítimas, ou o tipo de método de ação terrorista (Sorel 2003).

Não se deve tentar definir o terrorismo por forma a chegar a um acordo rápido. Em vez de definições adequadas, temos de lidar com as descrições de comportamento terrorista, que é mais um julgamento social do que a compreensão de um fenómeno global. A definição de terrorismo deve ser dissociada da noção de sua legitimação (Sorel 2003).

Para uma definição satisfatória, é preciso distinguir a atitude do terrorismo de ações ou métodos terroristas. Só o impacto da ação ou método pode ser tomado em consideração porque condiciona o facto terrorista e pode ser equiparado a um crime de direito comum. É necessário definir o terrorismo, em contraste com um estado de ordem pública (Sorel 2003, Pires 2016).

O terrorismo internacional é um ato ilícito que gera uma perturbação da ordem pública, tal como definido pela comunidade internacional, usando a violência grave e indiscriminada, a fim de gerar uma atmosfera de terror com o objetivo de influenciar a ação política (Sorel 2003).

Há uma preocupação generalizada sobre as atividades criminosas de vários grupos extremistas, com um especial enfoque na ameaça *jihadista* islâmica. No entanto, a

definição que melhor é aceite pelas forças de intervenção e segurança é a avançada pelas agências oficiais (Freilich, Chermak et al. 2009).

O terrorismo não é um fenómeno recente, sendo que em certos aspetos este termo precede em milénios a descrição moderna, o que não significa que tenha ficado estático. Antes evoluiu mantendo algumas características que tipificaram o fenómeno em termos históricos.

Podemos então, de forma sumária, defender a existência de quatro razões, apontadas por Alex Schmid (2011), para que não haja uma definição generalizada, e aceite do conceito de terrorismo.

Assim, podemos referir que o terrorismo é um conceito contestado quer em termos políticos, quer sociais, uma vez que para diferentes públicos, e em diferentes épocas, esse mesmo ator pode ter papéis diferenciados. Por outro lado, há uma clara ligação às questões da deslegitimação e criminalização de determinados grupos. Por exemplo, a criação de listas, pelas forças de segurança e políticas, com grupos que são considerados terroristas, o que leva a que qualquer membro ou cidadão com ligações ao grupo seja considerado terrorista. Temos, claro, também o facto de serem múltiplos os tipos de terrorismo, com diferentes formas e manifestações, o que leva a dificuldades em elencar toda a sua potencialidade. Por último, as mudanças a nível semântico, uma vez que o conceito de terrorismo como hoje o conhecemos sofreu diferentes alterações até chegar à conotação atual.

Mas podemos-nos perguntar qual a importância de uma definição comum, ou pelo menos de encontrar pontos que sejam comuns à maioria das definições. Esta necessidade passa sobretudo pelas prerrogativas internacionais e por uma definição concreta dos parâmetros de cooperação entre as diferentes entidades, quer estatais, quer institucionais.

Assim, uma definição geralmente aceite de terrorismo, iria permitir uma maior celeridade dos processos judiciais, a troca de informação entre as diferentes agências, e o acordo entre os Estados de prossecução de medidas de contra terrorismo. Para além do mais, isto iria evitar que o terrorismo fosse banalizado por parte dos órgãos políticos, tornando-se uma desculpa para a legitimação de qualquer tipo de ação.

Os processos de produção, execução e avaliação das políticas de segurança não podem ser vistos em abstrato, têm um marco, um entorno concreto no qual se inserem e que tem que ser tido em conta na transformação em que se inserem.

Esta formulação da segurança e a análise que poderia ser feita quer face aos atores, quer face às formas de atuação, micro ou macro, pode conduzir a problemas de legitimidade, que se ligam com os perigos concretos com que os Estados lidam.

O argumento central apontado pode ser resumido pela guerra contra o terrorismo internacional. Mais do que as causas, os governos tendem a fixar-se nos efeitos e a usar esses mesmos efeitos como forma de legitimação do seu discurso e das suas ações. Por outro lado, há uma tentativa de enfatizar a ideia de guerra, de estado de terror. Para isso há que superar a ideia e que o terrorismo se combate através de mecanismos judiciais e policiais próprios em cooperação internacional. Reforça-se, então, a ideia de guerra, que incorpora indubitavelmente a ideia de inimigo e a sua derrota através das forças armadas. Há aqui uma conjugação de duas equações: terrorismo = crime = delinquente = luta através de meios policiais e judiciais do Estado de Direito; e terrorismo = ato de guerra = inimigo = combate com forças armadas com legislação militar e estado de emergência.

Não há uma escolha possível entre uma equação e outra, o que deixa ao livre arbítrio a escolha por aspetos das duas que mais convenham às forças decisórias. Isto abre portas a que os elementos essenciais dos modelos democráticos constitucionais defendidos pelo neoliberalismo se convertam em modelos em que se confundem o papel da polícia com o dos militares e da a segurança interior com a segurança exterior (Ferrajoli 2003).

Coser (1956 cit in Stein 1976) explica a necessidade de encontrar inimigos, tanto a nível externo como interno. Esta busca de um inimigo exterior, real, serve não só para manter a estrutura do grupo, mas também para reforçar a coesão das dimensões internas do poder. O corolário da busca do inimigo exterior é a busca do inimigo interno, quando as estruturas rígidas se encontram face ao fracasso, consumado por um perigo externo grave e inesperado.

Tendo por base a conceção *schmittiana* de inimigo, convertido agora em “*unlawful enemy combatent*”, este deve ser localizado e eliminado, mediante uma guerra preventiva no exterior, e mediante a suspensão, se se mostrar necessário, de garantias jurídicas e democráticas no interior, como verificámos com a legislação norte americana no pós 11 de setembro (Brunet 2007).

É através destas teorias que chegamos ao chamado direito penal do inimigo. No fundo, há uma divisão do direito em dois polos opostos. Por um lado, temos o direito

aplicável aos cidadãos comuns, por outro o direito aplicado aos considerados como inimigos (Jakobs 2003). Retomam-se assim as ideias de Hobbes e Kant, partindo da expansão do direito penal a áreas reguladas até aí por modos diversos, sendo o seu uso simbólico e estritamente vinculado à agenda política, relegando para segundo lugar as proposições jurídicas que todo o processo deveria envolver. Resumidamente tentar criar uma série de argumentos por forma a despersonalizar o inimigo e assim poder justificar a sua exclusão, ou até mesmo eliminação, por constituir um perigo ou ameaça para a sociedade. Por outro lado, há uma procura da deslegitimação do Estado como detentor do poder necessário para a sua autoproteção e reprodução do *status quo* das relações de poder, bem como a predominância dos que se encontram à frente de dito Estado, e que têm capacidade para legislar (Brunet 2007).

Uma corrente contrária a estes postulados argumenta que todo o crime deve ser tratado de igual modo, recorrendo ao direito penal vigente. Sendo o terrorismo considerado como um crime, ou como englobando um conjunto de crimes, esta seria a ideia chave de repulsa face à conceção anterior.

Zaffaroni (2006) reafirma a necessidade de atuar face ao terrorismo como um crime a ser julgado nos trâmites do direito processual penal. Assim se o ato efetivamente se verificar então o indivíduo ou indivíduos têm que ser individualizados, detidos, processados, julgados e condenados, obrigando-os a cumprir a pena que se lhes impõe. No entanto, apesar desta conceção o autor não acredita no conceito de inimigo que defende não se enquadrar num Estado de Direito.

De acordo com Pires (2016), e por forma a introduzir a ideia que se segue, o “terrorismo não existe de forma isolada e, provavelmente, o adjetivo de terrorista a determinado grupo ou pessoa, é um atributo bastante complicado de escolher e, conforme os contextos, profundamente divergente. Classificar um ato, um grupo, uma pessoa, mesmo um Estado ou uma entidade supranacional, como terrorista, depende do contexto, de quem classifica, de quem interpreta e da época histórica” (p.3).

II.3.2 Evolução

Apenas como forma de integração dos conceitos elencados, podemos definir, e segundo a conceção de David Rapoport (2002) quatro vagas, com diferentes características, do terrorismo pós-moderno. De ressaltar que o fenómeno do terrorismo é visto como uma evolução, sendo que os diferentes grupos, com características

proeminentes de cada uma das vagas apontadas é o produto da evolução de ideais político-sociais e de técnicas de combate ao terrorismo, que levam a uma adaptação dos grupos, e não uma diferenciação diametralmente oposta à sua antecessora.

A primeira vaga, Vaga Anarquista, começou na Rússia e espalhou-se para outras partes da Europa, das Américas e da Ásia e é bem descrita por autores como Bakunin e Kropotkin. Neste período os grupos designados como terroristas recorreram às novas tecnologias e ferramentas de comunicação, como o telégrafo e jornais, para divulgar os seus ideais. A organização mais notória é a organização russa *Norodnaya Volya*, traduzida como a Vontade do Povo, que se constitui como a idade de ouro do assassinato.

A segunda vaga, Vaga Anticolonialista, constitui uma luta pela autodeterminação e pela independência. Constituem-se aqui os movimentos de libertação colonial, usando métodos da vaga anterior, principalmente táticas de guerrilha, tendo sido bastante bem-sucedidos na derrota das forças adversárias. É aqui que começa a ser cunhado o termo lutador da liberdade e não terrorista. Um dos grupos mais conhecidos da Europa é o IRA (Partido Republicano Irlandês).

A terceira vaga, *New Left*, é marcada pelas brigadas vermelhas e pelo extremismo. A guerra do Vietnam foi impulsionadora para um grande número de grupos do 3º mundo, que seguiam o exemplo vanguardista dos países desenvolvidos, sendo que isto ocorre durante o período da Guerra Fria e do terrorismo internacional associado à Organização de Libertação da Palestina, que utilizou a tomada de reféns e o sequestro como um *modus operandi*.

Por fim, a quarta vaga, Vaga Religiosa, está focada na ocupação do Afeganistão pela União Soviética, com diferentes grupos religiosos a recorrerem ao terrorismo como tática de ação. O seu principal *modus operandi* foi o assassinato de líderes-chave, atentados suicidas e reféns, por forma a alcançarem a sua libertação e autonomia. O principal exemplo é a Al-Qaeda, que, pela sua organização e *know-how*, está na génese do que é hoje designado como *jiha*d global.

Pelos desenvolvimentos recentes na agenda internacional poderemos dizer que estamos perto de uma quinta vaga, com uma evolução no *modus operandi* dos grupos terroristas, por força dos processos de globalização e evolução tecnológica.

Capítulo III

Contexto Europeu

A procura de resposta aos desafios de Segurança, Defesa e Desenvolvimento num mundo interdependente coloca aos Estados uma multiplicidade de desafios. A resposta a esses desafios passa pela concetualização de uma nova legitimidade para intervenções, impondo forçosamente a definição dos mecanismos nacionais e internacionais com capacidade para garantir a Paz e a Estabilidade Internacional e de permitir aos atores com responsabilidade na sociedade internacional uma orientação da sua ação.

A luta contra o terrorismo vai muito para além do combate e destruição das redes terroristas, requerendo uma política de cooperação multissetorial por parte dos Estados e das principais organizações de segurança e defesa coletiva capaz de combater eficazmente o subdesenvolvimento, a ausência de Estado de Direito e de políticas democráticas.

É neste sentido, que a nível comunitário surgem inúmeras diretivas que focam na forma como o Estado deve exercer a sua ação. Em todas são enaltecidos os direitos do homem, de liberdade e autodeterminação, condenando as práticas de tortura ou qualquer ato que possa pôr em causa a salvaguarda desses mesmos direitos (Brandão 2011b).

Importa aqui a referência a essas mesmas diretrizes por forma a perceber como a aplicação destes tratados é posta em causa, ficando num estado máximo de securitização, em que o em primeiro lugar temos o Estado e a sua proteção, e só depois é que temos em conta o indivíduo. Aqui, e como vimos na Escola de Copenhaga, há uma tendência crescente à descredibilização dos meios tradicionais de combate ao terrorismo, levando a que o estado de emergência seja decretado como a única forma coerente e eficaz de resolução e prevenção do problema.

Para efeitos do desenvolvimento do presente projeto de investigação concentraremos a nossa análise nas formulações da União Europeia em matéria de segurança, dando especial enfoque à política europeia de luta contra o terrorismo, uma vez que se verifica que as diretivas europeias enformam diretamente a política portuguesa nesta questão. No entanto, é importante ressaltar a pertença do nosso país a instituições internacionais com legitimidade na área da segurança e da cooperação interestadual na luta contra o terrorismo, como é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte

(OTAN), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

III.1 União Europeia (U.E.)

Em matéria de segurança, um dos principais objetivos da U.E., o artigo 29º do Tratado de Maastricht refere que a proteção no espaço de liberdade, segurança e justiça será atingida “prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude”.

Já aqui vemos que o terrorismo é uma das principais preocupações em matérias securitárias, sendo que coloca em causa uma verdadeira área de liberdade, segurança e justiça, sendo necessária uma cooperação entre os diferentes Estados-membros, por forma a combater um problema transnacional, que ultrapassa a atuação individualizada dos Estados.

III.1.1 Espaço Comum de Segurança

Os processos de produção, execução e avaliação das políticas de segurança não podem ser tidos em conta de modo único e universal, tendo que ser inseridas num marco, num entorno concreto, uma vez que é a este que estão destinadas (Recasens 2007).

O entorno Europeu e a sua criação obrigam a pensar em termos de globalização e, portanto, complexidade. Podemos realçar que o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça se desenvolveu tendo em conta um determinado número de catalisadores, criados para fazer face a uma série de temas relacionados com a segurança e as suas políticas, no processo de construção da U.E., e que ao mesmo tempo serviram como impulsionadores de estruturas e instituições, em suma, um espaço supra-estatal (Recasens 2007).

Verifica-se uma espécie de progressão temática da questão da insegurança, que tem, para além do mais, um problema adicional: a crescente subjetivação, indeterminação e globalização dos conceitos das figuras penais subjacentes nos atos delitivos, bem como uma ampliação dos sujeitos afetados (Recasens 2007).

Para o desenvolvimento do espaço europeu de segurança foram utilizados múltiplos mecanismos de constituição de estruturas, instituições e âmbitos com efeitos díspares (Recasens 2007).

Podemos referir alguns pontos que contribuíram para o processo de desenvolvimento, a nível europeu, das principais evoluções ao nível da segurança: Trevi (1975-76); Schengen (1985); Ata Única Europeia (1986); Tratado de Maastricht (1992); European Drug Unit (1992); EUROPOL (1995); Tratado de Amesterdão (1997); Tampere (1999); Laeken (2001); Haia (2004); Estocolmo (2009).

Todos estes elementos convergem numa fórmula política mais coerente, em que será, ainda, necessário superar os fortes impulsos soberanos de certos Estados-membros (Recasens 2007).

A U.E. tem que ter em conta, no seu plano de intervenção, os desafios mundiais a longo prazo, sendo, por isso, de essencial importância, ter em conta os pressupostos do Espaço Europeu de Liberdade, de Segurança e de Justiça, juntamente com a Estratégia 20202 (Comissão Europeia 2010).

Na aplicação de qualquer programa o respeito da pessoa e da dignidade humana, a liberdade, a igualdade e a solidariedade são valores a ser preservados permanentemente, independentemente da constante evolução das sociedades e das tecnologias (Comissão Europeia 2010).

Para fixar as prioridades relativas ao desenvolvimento e consolidação do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça foi adotado o Programa de Estocolmo, em dezembro de 2009, pelo Conselho Europeu, dando seguimento ao já existente Programa de Haia. Na sua base estão sobretudo as aspirações formuladas pela Comissão Europeia, na sua Comunicação de junho de 2009, e que tem em conta os debates das várias instituições europeias (Parlamento Europeu, Conselho e Estados-membros) (Comissão Europeia 2010).

O principal eixo de ação da União neste domínio será a promoção de uma Europa dos cidadãos, sendo que é nos domínios da liberdade, segurança e justiça que estes criam mais expectativas, devendo, por isso, ser criado um espaço em que todas as pessoas,

² Estratégia da U.E. para o crescimento e emprego, visando não só a saída da crise, mas também colmatar as deficiências do modelo de crescimento e criar condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Os seus objetivos, nas áreas da inovação, economia digital, emprego, juventude, política industrial, pobreza e eficiência na utilização dos recursos, são conseguidos por uma ação conjunta da U.E. e das autoridades nacionais (Comissão Europeia (2010) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões; Realização de um espaço de liberdade, segurança e de justiça para os cidadãos europeus; Plano de Ação de aplicação do Programa Estocolmo. Bruxelas).

independentemente da sua nacionalidade vissem os seus direitos, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³, respeitados, sendo que a Comissão aplicará uma política de tolerância zero contra as violações à Carta (Comissão Europeia 2010).

Neste caso, a União deve considerar os objetivos da segurança, da justiça e dos direitos fundamentais em conjunto, e não separadamente, pois só assim conseguirá uma abordagem coerente que permita fazer face aos problemas atuais e futuros. Um espaço judiciário europeu, a funcionar corretamente, beneficia todas as políticas públicas, apoiando a sua elaboração e aplicação adequadas (Comissão Europeia 2010).

Pretende-se, antes de mais, uma Estratégia de Segurança Interna com base no respeito pelos direitos fundamentais e solidariedade entre os Estados-membros. Para este efeito, pretende-se a adoção de uma abordagem coordenada da cooperação policial, da gestão das fronteiras, da cooperação judicial em matéria penal e proteção civil, devendo-se enfrentar todas as ameaças comuns, desde o terrorismo à criminalidade organizada. Como é óbvio é imprescindível, neste caso, uma abordagem coerente e multidisciplinar. A definição de um programa estratégico de intercâmbio de informações exige uma perspetiva de conjunto de sistemas atuais de recolha, tratamento e partilha de dados (Comissão Europeia 2010).

O Conselho Europeu insiste na prioridade de um espaço de liberdade, segurança e justiça, em resposta a uma preocupação central dos cidadãos dos Estados reunidos na União. Com programas como Tampere, Haia e Estocolmo, foram realizados progressos.

É neste sentido, que tentaremos dar uma visão holística daqueles que são os pontos fundamentais da política de segurança e cooperação europeia, passando, por isso, a fazer uma análise das mudanças introduzidas na U.E. para a criação de uma Área de Segurança, Liberdade e Justiça, comum a todos os Estados-membros e que permite fazer face aos desafios de um mundo global. Torna-se, assim, imprescindível falar nos vários Tratados

³ Visa a proteção dos direitos fundamentais das pessoas contra atos praticados pelas instituições da U.E. e pelos Estados-membros, em aplicação dos Tratados da União. Retoma o conjunto de direitos cívicos, políticos, económicos e sociais dos cidadãos europeus, assim como de todas as pessoas residentes em território europeu. Os direitos encontram-se agrupados em seis grandes capítulos: dignidade, igualdade, solidariedade, cidadania, justiça e liberdade (Parlamento Europeu (2014) “O Tribunal de Justiça da União Europeia”).

e Programas que têm vindo a ser retificados e adotados, uma vez que este não é um processo estanque no tempo, mas sim uma continuidade que tem que ser tida em conta, como processo de crescimento. Também as instituições e órgãos criados neste âmbito são de enorme importância no cumprimento de objetivos, e por isso de referência obrigatória.

III.1.1.1 Tratado da União Europeia, Tratado de Amesterdão e Conselho de Tampere

A entrada em vigor do Tratado da União Europeia ou Tratado de Maastricht, em novembro de 1993, constituiu um marco fundamental na cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos. Foi a partir desta data que esta cooperação se passou a fazer no quadro institucional da União Europeia. A cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos passou a formar aquilo que se convencionou chamar o III pilar⁴ da construção europeia (Direção Geral de Administração Interna 2010).

O Tratado refletiu, precisamente, a necessidade de uma maior atenção dirigida às questões da segurança, tanto externa como interna, situação que o Acordo de Schengen⁵ tentou colmatar devido às insuficientes medidas introduzidas pelo Ato Único Europeu⁶ quanto à plena mobilidade no espaço comunitário. Por sua vez, o Tratado da União Europeia, através da criação do III pilar dirigido à Cooperação na Justiça e Assuntos Internos, aproxima-se das disposições já criadas e concretizadas no espaço Schengen, podendo levar à sua aplicação em todo o espaço comunitário. As novas fronteiras exigem

⁴ O Tratado de Maastricht introduziu uma nova estrutura institucional que foi mantida até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Esta era constituída por três pilares. O primeiro era o pilar comunitário, que correspondia às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. O segundo era o pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum, que estava abrangida pelo título V do Tratado da União Europeia. Por fim, o terceiro pilar era consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal, que estava abrangida pelo Título VI do Tratado da União Europeia (Comissão Europeia (2008) “Guia das Instituições da União Europeia”).

⁵ Assinado entre a Alemanha, a Bélgica, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, em 14 de Junho de 1985, visa suprimir gradualmente os controlos nas fronteiras comuns e instaurar um regime de livre circulação para todos os nacionais dos Estados signatários, dos outros Estados da Comunidade ou de países terceiros (Comissão Europeia (2012) “A Europa da livre circulação: o espaço Schengen”).

⁶ Pretende a revisão dos Tratados de Roma a fim de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. Altera as regras de funcionamento das instituições europeias e alarga as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum (Ato Único Europeu, L 169129 C.F.R. (1987)).

a plena aplicação das medidas de proteção da segurança interna. Simultaneamente, as ameaças a que o mundo ocidental se encontra sujeito, como as que envolvem atos de terrorismo, levarão a que esta matéria se torne uma prioridade na integração da Europa (Leite 2010).

Eram, então, definidas nove áreas de interesse comum. As três primeiras diziam respeito à entrada e permanência de cidadãos de países terceiros na União, incluindo a política de asilo e a luta contra a imigração e o trabalho clandestinos. A quarta era a luta contra a toxicodependência e a quinta, a luta contra a fraude de dimensão internacional. As outras quatro áreas tinham um carácter mais global e diziam respeito à cooperação judiciária em matéria civil, à cooperação judiciária em matéria penal, à cooperação alfandegária, à cooperação policial com vista à prevenção e à luta contra o terrorismo, o tráfico de droga e outras formas graves de criminalidade internacional (Direção Geral de Administração Interna 2010).

A cooperação nestas áreas, seguia o método intergovernamental, conjugado com o recurso à utilização das instituições da União. Este método caracterizava-se pelo direito de iniciativa, que era partilhado entre a Comissão e os Estados-membros, sendo que as votações eram feitas com recurso à regra da unanimidade; o Parlamento Europeu tinha um papel de reduzida importância visto ser apenas consultado e não ter o poder de impedir a adoção dos atos. Os atos adotados podiam assumir a forma de posições-comuns, decisões-quadro e decisões (Direção Geral de Administração Interna 2010).

O Tratado de Amesterdão modificou o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado da Comunidade Europeia (TCE) e entrou em vigor em 1999. Procedeu à “comunitarização”, isto é, à passagem do III para o I pilar, das matérias relativas à livre circulação de pessoas, ao asilo e à imigração bem como da cooperação judiciária em matéria civil. Por outras palavras, estas matérias deixaram de ser reguladas pelo TUE e passaram a reger-se pelas disposições do TCE. Esta passagem implicou que se passasse a aplicar o método comunitário que se caracteriza pelo monopólio do direito de iniciativa da Comissão; pelo recurso geral à votação por maioria qualificada no Conselho; pelo papel ativo do Parlamento Europeu no processo de decisão e do Tribunal de Justiça na interpretação do direito comunitário (Direção Geral de Administração Interna 2010).

No seguimento da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Conselho Europeu de Tampere, em 15 e 16 outubro de 1999, adotou um Programa de estabelecimento, num prazo de cinco anos, de um “Espaço de Liberdade, Segurança e

Justiça” e procedeu à definição das áreas em que os Estados devem avançar em comum (nomeadamente uma política comum em matéria de asilo e imigração; um espaço europeu de justiça; e a luta contra a criminalidade ao nível da U.E.), atribuindo à Comissão as competências que lhe permitam adotar as iniciativas que deverão ser submetidas ao Conselho de Ministros e cuja decisão ainda estaria sujeita à regra da unanimidade (Leite 2010).

A U.E. é um ator interdependente de um mundo complexo, que garante um nível de segurança, em que os beneficiários são os cidadãos europeus, que passa pelo estabelecimento de regras comuns a todos os países integrantes da U.E.. A segurança interna e externa, neste sentido, são indissociáveis, sendo que promover negócios com países terceiros é uma forma de atacar os problemas e de obrigar o resto dos países europeus a atuar conforme os moldes europeus previstos, e, assim, facilitar a segurança externa (Miranda 2013).

No contexto da Justiça e Assuntos Internos, razões evidentes de segurança chamaram a atenção dos Estados para a urgente coordenação das suas políticas internas principalmente em relação à imigração, asilo e cooperação policial. A abertura das fronteiras internas conducentes a um espaço alargado de liberdade tornou urgente criar mecanismos de segurança à escala comunitária. Trata-se de matérias tradicionalmente e diretamente relacionadas com o poder do Estado na delimitação da sua área de soberania (espaço nacional – Estado-nação), ao definir e usar as suas fronteiras como marco na sua relação com os outros (sistema jurídico, entrada e circulação de nacionais de países terceiros, segurança interna). O desaparecimento das fronteiras internas obriga a que os Estados membros coordenem, numa primeira fase, as políticas em causa e, numa segunda fase, transfiram o seu poder de decisão para a esfera institucional comunitária (Leite 2010).

III.1.1.2 Tratado de Lisboa

Com a entrada em vigor, a 1 de dezembro de 2009, do Tratado de Lisboa houve lugar a novas implicações para a cooperação no domínio das políticas do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A que merece maior destaque é, sem dúvida, a que decorre da extinção do III pilar e a sujeição das matérias que dele faziam parte ao método comunitário (Direção Geral de Administração Interna 2010).

No concernente ao domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, o Tratado de Lisboa introduz importantes modificações. Com efeito, na nova arquitetura legal da União, as matérias relativas à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação policial passam a ser reguladas, integralmente, pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE que substituiria o Tratado da Comunidade Europeia) (Direção Geral de Administração Interna 2010), nomeadamente o Título V, e em específico o artº. 68º que especifica que “o Conselho Europeu define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça” (“Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada),” 2010).

O TFUE passará a integrar um novo título V intitulado “O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (LSJ), alterando definitivamente a nomenclatura de “Justiça e Assuntos Internos”. Este título compreende 5 capítulos referentes a: disposições gerais; políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração; cooperação judiciária em matéria civil; cooperação judiciária em matéria penal; e, por fim, cooperação policial (Direção Geral de Administração Interna 2010).

O Tratado de Lisboa permitiu, ainda, um reforço do papel do Parlamento Europeu, enquanto co- legislador na maior parte dos domínios, bem como uma maior participação dos parlamentos nacionais, o que leva a um reforço das ações de interesse dos cidadãos, e legitimação democrática da União. Foi também introduzida a maioria qualificada nas votações no Conselho, o que permitirá, em vários domínios uma racionalização dos processos de decisão (Comissão Europeia 2010).

Finalmente, um reforço do controlo jurisdicional, uma vez que se pretende que o Tribunal de Justiça da União Europeia⁷ assegure o controlo de todos os aspetos da liberdade, da segurança e da justiça. O Tratado confere, ainda, novos objetivos à União, nomeadamente a luta contra a exclusão social e a discriminação, reafirmando o objetivo da igualdade de géneros (Comissão Europeia 2010).

⁷ Fiscaliza a legalidade dos atos das instituições da U.E., decidindo sobre o cumprimento, pelos Estados-membros, das obrigações decorrentes do direito primário e do direito derivado. Interpreta o direito comunitário a pedido dos magistrados nacionais e garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos tratados (Parlamento Europeu, 2014. “O Tribunal de Justiça da União Europeia”).

O direito penal é um domínio de ação da U.E. relativamente novo em relação ao qual o Tratado de Lisboa estabelece um quadro jurídico claro, tratando-se de uma estratégia que respeita a subsidiariedade e coerência que devem guiar a política de aproximação do direito penal material e processual. Para o efeito, tornou-se necessário desenvolver uma estreita cooperação com o Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais e o Conselho, continuando a dar prioridade ao princípio do reconhecimento mútuo, uma vez que, a correta administração da justiça não deve ser travada por diferenças injustificáveis entre os sistemas judiciais dos Estados-membros. Para desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça eficaz devemos possuir instrumentos indispensáveis (um sistema abrangente de provas em casos transnacionais e um melhor intercâmbio de informações entre as autoridades dos Estados-membros) (Comissão Europeia 2010).

O Tratado de Lisboa foca os seguintes objetivos: aumentar a democracia na U.E. em resposta às grandes expectativas dos cidadãos europeus em matéria de responsabilidade, de abertura, de transparência e de participação; e aumentar a eficácia da atuação da U.E. e a sua capacidade para enfrentar os atuais desafios globais, tais como as alterações climáticas, a segurança e o desenvolvimento sustentável (Direção Geral de Administração Interna 2010).

III.1.1.3 Programa de Haia

A segurança da União Europeia e dos seus Estados-membros adquiriu uma nova emergência, após os atentados terroristas nos Estados Unidos, a 11 de setembro de 2001 e, em Madrid, a 11 de março de 2004. É neste contexto, que surge a necessidade de se adotar uma abordagem conjunta mais eficaz dos problemas transfronteiras como a migração ilegal, o tráfico e contrabando de seres humanos, o terrorismo e o crime organizado. Ao nível da segurança, a coordenação e a coerência entre a dimensão interna e externa têm também adquirido uma importância cada vez mais relevante (Council of the European Union 2004).

O Conselho Europeu, realizado na cidade de Haia (Países Baixos), adotou a 5 de novembro de 2004 o Programa Haia, o qual estabelecia objetivos bastante ambiciosos para 2004-2010, permitindo dar continuidade ao trabalho iniciado com o Programa de Tampere. Este programa expressava as ambições contidas no Projeto de Constituição Europeia (que ainda se esperava que viesse a ser ratificado por todos os Estados-membros) e pretendia reforçar o espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Nunes 2007).

Acordou-se, como objetivo estratégico, o desenvolvimento de um esforço conjunto entre o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão, no quadro de uma forte e efetiva parceria, de modo a reforçar as 3 componentes essenciais – Liberdade, Segurança e Justiça. Consequentemente foram identificadas 10 prioridades: a proteção dos direitos fundamentais e a cidadania; a luta contra o terrorismo; o espaço de asilo comum; a gestão dos fluxos migratórios, com uma política comum de imigração; a política de integração; as fronteiras internas e externas, com uma política comum de vistos; a proteção da privacidade e da segurança no intercâmbio de informações; a luta contra a criminalidade organizada; o espaço europeu de justiça civil e penal; e a partilha de responsabilidades e solidariedade entre Estados-membros na prossecução dos objetivos de Liberdade, Segurança e Justiça (Nunes 2007).

A União prevê controlar e promover o respeito pelos direitos fundamentais nas políticas europeias. A Comissão concedeu, nesta matéria, especial atenção aos direitos das crianças e ao combate da violência contra as mulheres. Além disso, pretendeu prosseguir a sua ação de luta contra todas as formas de discriminação e assegurar a proteção de dados pessoais. Por último, existiu a ambição de melhorar o exercício dos direitos conferidos pela cidadania da União Europeia, designadamente a livre circulação na U.E., o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições locais. As medidas adotadas pela Comissão incluíam o Programa-quadro “Direitos fundamentais e justiça” e relatórios de avaliação sobre a aplicação das diretivas relativas ao direito de livre circulação e residência (Council of the European Union 2004).

Relativamente ao terrorismo, torna-se essencial uma resposta global. A Comissão propôs-se, nesta matéria, apoiar os Estados-membros na sua luta contra o terrorismo, concentrando os seus esforços nos aspetos associados ao recrutamento e financiamento do terrorismo, na prevenção, análise de risco, proteção das infraestruturas críticas e gestão das consequências. Assim, definiu-se como essencial uma cooperação com países terceiros para combater eficazmente o terrorismo e as suas causas. As medidas adotadas pela Comissão para atingir os seus objetivos compreendiam: propostas visando o reforço da cooperação entre autoridades dos Estados-membros responsáveis pela aplicação da lei, designadamente através da melhoria do intercâmbio de informações; um quadro europeu para a proteção dos dados neste domínio; uma comunicação sobre a proteção das infraestruturas críticas, uma comunicação acerca da luta contra o financiamento do terrorismo, uma proposta visando evitar a utilização abusiva de organizações caritativas

para financiar o terrorismo e o acompanhamento do projeto-piloto a favor das vítimas do terrorismo (Council of the European Union 2004).

A Comissão visava também estabelecer um procedimento harmonizado e eficaz em matéria de asilo. A curto prazo, devia apresentar uma proposta de diretiva relativa ao estatuto de residente de longa duração para os refugiados e, com base na avaliação da aplicação da legislação em vigor, propunha a médio prazo um procedimento comum e um estatuto uniforme para os refugiados. A cooperação operacional em matéria de asilo iria prosseguir sendo reforçada, nomeadamente, através do Fundo Europeu para os Refugiados (Council of the European Union 2004).

Além das questões já referidas, pretendia-se definir uma nova abordagem para a gestão da imigração, sobretudo lutar contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, principalmente de mulheres e crianças. Para este efeito, o Programa de Haia previa a adoção de uma comunicação e de um plano sobre a imigração legal. Uma gestão eficaz dos fluxos migratórios implica igualmente uma cooperação acrescida com Estados terceiros, no domínio da readmissão e do regresso de migrantes. As medidas desenvolvidas pela Comissão para realizar os seus objetivos incluíam o Programa-quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, que compreendia a criação de um Fundo para as Fronteiras Externas, de um Fundo para a Integração, de um Fundo de Regresso e de um Fundo Europeu para os Refugiados (Council of the European Union 2004).

No que diz respeito à integração, esta é crucial para evitar o isolamento e a exclusão social das comunidades de imigrantes. A Comissão, deste modo, encorajava os Estados-membros a avançarem nas suas políticas de integração, que deviam contribuir para a compreensão e o diálogo entre religiões e culturas. Assim, pretendia-se definir um quadro europeu de integração e promover o intercâmbio estrutural de experiências e de informações em matéria de integração (Council of the European Union 2004).

Na União, a livre circulação de pessoas é garantida pela supressão dos controlos nas fronteiras internas. Por esta razão, tornavam-se necessários esforços suplementares para reforçar a gestão integrada dos controlos nas fronteiras externas. A elaboração de uma política de vistos eficaz graças ao desenvolvimento de um sistema de informação sobre vistos, por exemplo, e de um futuro serviço consular europeu comum, era de grande importância. Uma das prioridades a curto prazo consistia na inserção de identificadores biométricos nos documentos de viagem e de identidade, aumentando assim a segurança dos documentos (Council of the European Union 2004).

Tendo em vista lutar eficazmente contra o terrorismo, a partilha de informações entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei é essencial. A União, neste domínio, incentivava a um diálogo construtivo entre todas as partes envolvidas, a fim de encontrar soluções equilibradas entre a necessidade de dispor de informações e o respeito dos direitos fundamentais, tais como o respeito da vida privada e a proteção de dados. O Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) apresenta um papel central nesta matéria (Council of the European Union 2004).

A luta contra a criminalidade organizada obriga a um reforço da cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-membros, designadamente a polícia e as autoridades aduaneiras. A elaboração de um modelo europeu em matéria de informações de natureza criminal constituía uma prioridade. A este respeito, a Comissão adotou uma comunicação relativa à elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada em 2005 (Council of the European Union 2004).

Devia ainda ser garantido um acesso efetivo à justiça tendo em vista a obtenção e a execução de decisões judiciais. A União deve tomar medidas para instaurar a confiança mútua entre os Estados-membros, criando normas processuais mínimas que garantam, por exemplo, o direito da defesa. Em matéria de justiça civil, a Comissão destacava a conclusão do programa de reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial. Para esse efeito, começou por revisar as decisões relativas ao património familiar, às sucessões e aos testamentos, com o objetivo de elaborar novas propostas de legislação. Quanto à justiça penal, a aproximação das disposições legislativas e o estabelecimento de normas mínimas de direito processual penal são por vezes indispensáveis para desenvolver a confiança mútua entre os Estados-membros (Council of the European Union 2004).

A EUROJUST é o elemento-chave do desenvolvimento da cooperação judiciária europeia em matéria penal. A Comissão pretendia igualmente reforçar a proteção dos interesses financeiros da União. As medidas operacionais destinadas a garantir um verdadeiro espaço europeu de justiça compreendiam o apoio da União às redes de organizações e instituições judiciais, a avaliação da qualidade da justiça, a comunicação sobre a formação judiciária na U.E. e seminários visando promover a cooperação entre profissionais do direito, por exemplo (Council of the European Union 2004).

Por fim, nenhum objetivo político pode ser alcançado sem os recursos financeiros adequados. A adoção do Programa de Haia coincidiu com a preparação de propostas da

Comissão para as Perspetivas Financeiras 2007-2013, o que permitiu assegurar a coerência entre os objetivos do Programa de Haia e os recursos financeiros à sua disposição durante o mesmo período. A Comissão conferia grande importância à aplicação das disposições, bem como aos mecanismos de avaliação da aplicação pelos Estados-membros. Em razão da flexibilidade política em matéria de justiça, de liberdade e de segurança, a planificação das prioridades políticas pode, por vezes, ser antecipada ou ajustada em função de acontecimentos inesperados, tais como os atentados de Londres de 7 de julho de 2005, cuja natureza e dimensão são frequentemente internacionais. Por esta razão, o Plano de Ação também deve ser flexível e adaptável (Council of the European Union 2004).

De um modo geral, a maioria das medidas específicas enumeradas no Programa de Haia foram adaptadas, embora o verdadeiro impacto de muitas destas medidas apenas seja sentido a longo prazo. Contudo, devido à natureza específica do conjunto de políticas em matéria de justiça, liberdade e segurança, o progresso tem sido relativamente desigual. Por exemplo, a tomada de decisões no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal tem sido lenta e, por vezes, limitadora dos resultados pretendidos. Além disso, a transposição pelos Estados-membros dos instrumentos legislativos sofre atrasos frequentes e não existe recurso a procedimentos formais por infração. Embora a luta contra o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas tenha sido igualmente eficaz, o seu consumo aumentou em alguns Estados-membros. Por último, os progressos em matéria de direitos dos cidadãos da U.E. não foram tão significativos, sobretudo devido à deficiente transposição pelos Estados-membros da Diretiva 2004/38/CE relativa à livre circulação dos cidadãos na União (Comissão Europeia 2009).

III.1.1.4 Programa de Estocolmo

A promulgação do Tratado Lisboa veio instituir algumas alterações ao modelo de funcionamento da U.E. Pretendeu-se, com a modificação do Tratado da U.E. dar uma solução à crise institucional que se fazia viver na Europa do século XXI, bem como a assimilação do rápido crescimento dos Estados-membros. Neste sentido foi implementado um novo sistema de organização institucional, implementando-se o sistema de presidências rotatórias. É, neste sentido, que sobre as presidências dinamarquesa e cipriota (integradas no trio Polónia-Dinamarca-Chipre), se consolidou a implementação do Programa de Estocolmo, como uma prioridade das relações no seio da U.E.. Uma das suas prioridades era a designada “Europa Segura”, que considerava a

cooperação como transcendental, por forma a manipular os desafios transnacionais, num mundo globalizado, em que os desafios da segurança e da cidadania europeia são um marco crescente (Tuñón 2012).

O projeto do Programa de Estocolmo foi apresentado pela Presidência no dia 16 de outubro de 2009 (Conselho da União Europeia 2009).

Este, à imagem dos programas anteriores, tem áreas de ação, que se podem considerar áreas-chave para a promoção de um espaço comum de segurança, justiça e liberdade. Passaremos então a analisar os principais pontos levantados no Programa, com base no próprio, tendo em conta, principalmente as áreas da segurança e justiça.

Pretende-se uma cidadania europeia que deve passar de uma ideia abstrata a uma realidade concreta. Deve conferir aos nacionais da U.E. os direitos e as liberdades fundamentais estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da U.E. e na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Os cidadãos europeus devem ter a possibilidade de exercer esses direitos tanto no interior como no exterior da U.E., sabendo que a sua privacidade é respeitada, nomeadamente em matéria de proteção dos dados pessoais. Assim, sendo os cidadãos e os seus familiares devem poder exercer o direito à livre circulação, a diversidade deve ser respeitada e os grupos mais vulneráveis protegidos, ao mesmo tempo que se combate o racismo e a xenofobia, os direitos de suspeitos e acusados protegidos nos processos penais e uma cidadania europeia que promova a participação dos cidadãos na vida democrática da U.E., através da tomada de decisões transparentes, do acesso a documentos e da boa administração (Guild and Carrera 2009).

O plano de ação prevê medidas para garantir a proteção dos direitos fundamentais. Estas medidas consistem em reforçar a legislação em matéria de proteção de dados através de um novo quadro jurídico global, bem como em integrar a proteção de dados em todas as políticas da U.E., na aplicação da lei, na prevenção da criminalidade e nas relações internacionais. As ações destinam-se igualmente a combater todas as formas de discriminação, racismo, xenofobia e homofobia. É dada uma atenção particular à proteção dos direitos da criança e dos grupos vulneráveis, incluindo as vítimas da criminalidade e do terrorismo. Para a proteção destas vítimas, a Comissão irá propor um instrumento abrangente e medidas práticas, incluindo uma decisão europeia de proteção. A Comissão irá também apresentar propostas legislativas relativamente aos direitos do indivíduo em processos penais e ações relacionadas com detenção. Para além disso, o plano de ação

prevê medidas para dotar os cidadãos europeus de maior capacidade para exercerem os seus direitos, nomeadamente, o direito à livre circulação, o direito a proteção em países terceiros e o direito de participação cívica (Conselho Europeu 2010).

Deve ser criado um espaço europeu da justiça em todo o território da U.E.. O acesso dos cidadãos à justiça deve ser facilitado, de forma a garantir a melhor aplicação dos seus direitos no espaço europeu. Ao mesmo tempo, a cooperação entre as autoridades judiciais e o reconhecimento mútuo das decisões judiciais na U.E. devem ser aprofundados tanto nas ações civis como penais. Para tal, os países da U.E. devem adotar regras mínimas comuns para aproximar as normas do direito penal e civil e reforçar a confiança mútua. A U.E. deve também ter como objetivo obter a coerência com o ordenamento jurídico internacional, de forma a criar um ambiente jurídico seguro para a interação com países não pertencentes à U.E. (Guild and Carrera 2009).

Para reforçar o espaço judiciário europeu, o plano de ação estabelece medidas para prosseguir a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo. Estas medidas incluem propostas legislativas sobre a obtenção e recolha de provas, sobre decisões de privação de direitos e sobre sanções financeiras em matéria penal. A Comissão pretende também propor uma nova legislação em matéria civil, por exemplo, em relação ao divórcio, e rever o regulamento relativo a decisões judiciais em matéria civil e comercial. Para que o princípio de reconhecimento mútuo funcione com eficácia, a Comissão adotará medidas para reforçar a confiança mútua. Para tal, serão também propostas ações para desenvolver as normas mínimas comuns nos direitos penal e civil. Adicionalmente, de forma que os cidadãos beneficiem mais do espaço judiciário europeu, a Comissão irá propor ações para facilitar o acesso à justiça, especialmente em termos de legislação relativa aos atos sobre o estado civil, e para apoiar a atividade económica, como propostas legislativas sobre a execução das decisões judiciais. Ao mesmo tempo, a Comissão pretende reforçar a presença internacional da U.E. no domínio do direito civil e do direito penal, especialmente através da negociação de acordos e convenções com países terceiros (Conselho Europeu 2010).

O Programa de Estocolmo recomenda o desenvolvimento de uma estratégia de segurança interna para a U.E., com vista a melhorar a proteção dos cidadãos e o combate ao crime organizado e ao terrorismo. Dentro do espírito de solidariedade, a estratégia terá como objetivo aumentar a cooperação policial e judiciária em matéria penal, bem como a cooperação na gestão de fronteiras, proteção civil e gestão de catástrofes. A estratégia

de segurança interna irá consistir numa abordagem pró-ativa, horizontal e interdisciplinar com tarefas bem definidas para a U.E. e os países que a integram. Irá centrar-se no combate à criminalidade transfronteiras (tráfico de seres humanos; abuso sexual, exploração sexual de crianças e pornografia infantil; criminalidade informática; criminalidade económica, corrupção, contrafação e pirataria; droga (Guild and Carrera 2009).

Na luta contra a criminalidade transfronteiras, a segurança interna está indissociada da segurança externa. Por esse motivo, deve ter-se em consideração a estratégia de segurança externa da U.E. e a cooperação reforçada com os países não pertencentes à U.E. (Guild and Carrera 2009).

Para melhor proteger os cidadãos e combater a criminalidade transfronteiras, o plano de ação prevê a elaboração de uma estratégia de segurança interna. A Comissão tem igualmente como objetivo melhorar os instrumentos existentes de segurança, nomeadamente os instrumentos relacionados com a gestão de fluxos de informação, bem como propor a adoção de instrumentos tecnológicos de segurança, como um registo europeu dos nacionais de países terceiros condenados. O plano de ação prevê ainda políticas melhoradas de luta contra a criminalidade transfronteiras, nomeadamente uma cooperação melhorada na aplicação da legislação europeia, incluindo entre o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a EUROJUST e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), como falaremos posteriormente, bem como uma maior prevenção da criminalidade. Tendo em vista uma proteção contra a criminalidade grave e organizada, o plano de ação prevê igualmente medidas específicas para combater o crime, incluindo propostas legislativas sobre o tráfico de seres humanos; a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil; a criminalidade informática e a segurança das redes e da informação; a criminalidade económica e a corrupção; a droga; o terrorismo (Conselho Europeu 2010). A Comissão pretende ainda reforçar a capacidade da U.E. para prevenir, estar preparada e dar resposta a catástrofes de origem humana e natural. Para tal, o plano de ação prevê medidas que complementam e melhoram a gestão das catástrofes pela U.E. (Conselho Europeu 2010).

A dimensão externa da política da U.E. deve também ser tida em consideração no espaço de justiça, liberdade e segurança. Tal contribuirá para dar resposta aos desafios relacionados que a U.E. enfrenta atualmente, bem como para reforçar as oportunidades de cooperação com países não pertencentes à U.E.. A ação da U.E. neste âmbito deverá

cumprir os seguintes princípios: manter uma política única em matéria de relações externas para a U.E.; trabalhar em parceria com países não pertencentes à U.E.. promover normas e valores europeus e internacionais, bem como a ratificação das convenções das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado; partilhar informações sobre atividades bilaterais e multilaterais; agir num espírito de solidariedade, coerência e complementaridade; utilizar eficazmente todos os instrumentos e recursos disponíveis; informar, monitorizar e avaliar as ações na dimensão externa da justiça e dos assuntos internos; utilizar uma abordagem proactiva às relações externas (Guild and Carrera 2009).

O plano de ação volta a realçar a interligação existente entre a dimensão interna e externa das políticas em matéria de justiça, de liberdade e de segurança. Por conseguinte, prevê ações que reforcem a dimensão externa, nomeadamente para uma cooperação e partilha de informação melhoradas entre os países da U.E.. Adicionalmente, a Comissão tem como objetivo considerar a dimensão externa nas suas relações com países terceiros, incluindo numa variedade de acordos e acordos de parceria. O plano de ação prevê ainda um apoio continuado às convenções do Conselho da Europa sobre o tráfico de seres humanos, a proteção de dados, a proteção de crianças, a criminalidade informática e a corrupção, bem como à Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (Conselho Europeu 2010).

Nos próximos anos, a U.E. deverá ter presente as seguintes prioridades: fomento da cidadania e dos direitos fundamentais; uma Europa de lei e justiça; uma Europa que protege; acesso à Europa num mundo globalizado; uma Europa da responsabilidade, da solidariedade e colaboração da migração e do asilo. A confiança mútua entre as autoridades e serviços dos diferentes Estados-membros, assim como entre os responsáveis de tomadas de decisão, é a base para uma cooperação eficaz neste âmbito. É necessário prestar uma atenção crescente à aplicação, execução e avaliação completas e efetivas dos instrumentos existentes. No futuro, devem reduzir-se os prazos para responder às necessidades dos cidadãos e das empresas (Conselho da União Europeia 2009).

Em geral, as novas iniciativas legislativas devem respeitar os princípios de proporcionalidade e subsidiariedade e ter uma minuciosa preparação que inclua avaliações prévias do impacto, definição das necessidades e descrição das consequências financeiras. Deve fazer-se um estudo horizontal dos instrumentos adotados, para

melhorar a coerência e consolidação da legislação. A coerência jurídica e a facilidade de acesso são especialmente importantes. Todas as instituições da U.E. deveriam fazer um esforço em todas as etapas do procedimento interinstitucional para elaborar legislação com uma linguagem clara e compreensível (Conselho da União Europeia 2009).

Existe uma necessidade de melhoria da coerência e coordenação das agências da E.U. (EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, CEPOL, etc.), em que o Conselho deve exercer uma maior supervisão política das mesmas, redigindo, por exemplo, conclusões sobre os relatórios anuais (Conselho da União Europeia 2009).

A avaliação deve ser objetiva e imparcial, em especial para promover a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais devem ser informados do conteúdo e dos resultados das avaliações. Deve existir também um sistema eficaz de seguimento dessas avaliações. Tem que haver uma avaliação da eficácia dos instrumentos jurídicos adotados à escala da União. A avaliação também é necessária para determinar se existe algum obstáculo ao bom funcionamento do espaço judicial europeu (Conselho da União Europeia 2009).

Para estimular uma autêntica cultura judicial e policial europeia, é fundamental reforçar a formação nas questões relacionadas com a U.E., e torná-la sistematicamente acessível a todas as profissões que intervêm na realização do espaço de liberdade, segurança e justiça. Isto afetará juízes, Ministério Público, funcionários judiciais, agentes da polícia e guardas fronteiriços. Deve prosseguir-se o objetivo de oferecer programas de formação europeus sistemáticos a todos os implicados. Com este fim deve recorrer-se, em particular, às instituições de formação existentes. A CEPOL e a FRONTEX⁸ devem desempenhar um papel fundamental na formação de funcionários da polícia e de guardas fronteiriças, com a finalidade de dar à formação uma dimensão europeia. Também se devem desenvolver programas de aprendizagem online com materiais de formação comuns para formar os profissionais com os mecanismos europeus (Conselho da União Europeia 2009).

O Conselho Europeu convida todas as instituições, em especial a Comissão assim como os Estados-membros, a examinar as formas de comunicar melhor aos cidadãos e

⁸ Consultar Capítulo III.3 para uma clarificação do papel das Agências Europeias com competências em matéria de segurança.

aos profissionais os resultados concretos da política no âmbito da liberdade, da segurança e da justiça. Solicita-se à Comissão que conceba uma estratégia sobre o melhor modo de explicar aos cidadãos de que modo podem beneficiar dos novos instrumentos. O diálogo com a sociedade civil e com as associações representativas deve ser aberto, transparente e regular (Conselho da União Europeia 2009).

O Conselho Europeu frisa que o Programa de Estocolmo deve financiar-se dentro dos limites máximos do marco financeiro atual. Muitas das medidas e ações do Programa podem executar-se fazendo um uso mais eficaz dos instrumentos e fundos existentes. Estes devem ser racionalizados. Dentro das próximas perspectivas financeiras, deveria estudar-se a melhor maneira de desenhar instrumentos financeiros a fim de garantir um apoio adequado a projetos fora da União que melhorem a segurança da União, em particular no âmbito da luta contra a delinquência organizada e o terrorismo (Conselho da União Europeia 2009).

Os objetivos e as prioridades do Programa de Estocolmo devem concretizar-se em ações concretas, com um calendário claro para a sua adoção e aplicação (Conselho da União Europeia 2009).

A União Europeia está baseada em valores comuns e no respeito dos direitos fundamentais. Reforça-se a ideia da importância da criação de um sistema europeu uniforme de direitos humanos e fundamentais. As instituições da U.E. e os Estados-membros devem assegurar-se que as iniciativas legais sejam compatíveis com os direitos fundamentais em todo o processo legislativo. A U.E. deve prosseguir os seus esforços para conseguir a abolição da pena de morte, tortura e maus tratos desumanos e degradantes. Também se deve promover a atividade contra a impunidade, lutando contra delitos como o genocídio, os crimes de lesa humanidade e os crimes de guerra. A memória destes crimes deve ser coletiva, compartilhada e promovida, sempre que seja possível por todos nós (Conselho da União Europeia 2009, Carrera and Guild 2012).

O direito à livre circulação dos cidadãos e seus familiares na União Europeia é um dos princípios fundamentais em que se baseia a União e uma das liberdades fundamentais da cidadania europeia. O Conselho Europeu recorda a ideia de prosseguir ampliando o espaço Schengen. Se forem detetadas tendências sistemáticas ao abuso e à fraude do direito de livre circulação, os Estados-membros devem informar a Comissão, que indicará modos de tratar estas situações através dos meios mais apropriados (Conselho da União Europeia 2009).

Tendo em conta a diversidade que enriquece a União, deve proporcionar-se um meio seguro onde se respeitem diferenças e se protejam os mais vulneráveis. As medidas que devem fazer face à discriminação, ao racismo, ao antissemitismo, à xenofobia e à homofobia devem aplicar-se firmemente (Conselho da União Europeia 2009).

O direito ao respeito da vida privada e o direito à proteção dos dados pessoais dos cidadãos estão inscritos na Carta dos Direitos Fundamentais. O acesso à justiça no espaço judicial europeu deve ser mais fácil. Ao mesmo tempo, devem melhorar-se os métodos alternativos de resolução de conflitos. É necessário atuar para ajudar os cidadãos para superar as barreiras linguísticas que obstruem o acesso à justiça (Conselho da União Europeia 2009).

O Conselho Europeu está convencido de que a melhoria das atuações à escala europeia e uma melhor coordenação das atuações à escala regional e nacional, são fundamentais para a proteção contra as ameaças transnacionais. O terrorismo e a delinquência organizada, o tráfico de estupefacientes, a corrupção, o tráfico de seres humanos, o tráfico de armas, entre outros são uma ameaça à segurança interior da U.E.. A expansão da delinquência transfronteiriça converteu-se num desafio urgente que requer uma resposta clara e completa. Deve definir-se uma estratégia detalhada de segurança interior da U.E. baseada, em particular, nos seguintes princípios: repartição de tarefas entre a U.E. e os Estados-membros, refletindo uma visão compartilhada; respeito dos direitos fundamentais, da proteção internacional e do Estado de Direito; solidariedade dos Estados-membros; reflexão sobre um planeamento antecipado e baseado na inteligência; cooperação rigorosa entre os organismos da U.E., que inclua uma melhoria dos sistemas de intercâmbio de informação; atenção centrada na execução e na integração das distintas políticas, assim como na facilitação da ação preventiva; recurso a iniciativas regionais e à cooperação regional; consciencializar os cidadãos. O desenvolvimento, supervisão e aplicação da segurança interior deveria converter-se numa das tarefas prioritárias do Comité Permanente de Segurança Interior (COSI). A estratégia também se ocupará dos aspetos de segurança relacionados com uma gestão integrada das fronteiras e dos aspetos da cooperação judicial em matéria penal. Num mundo globalizado, a delinquência não conhece fronteiras (Conselho da União Europeia 2009).

A segurança da U.E. requer um planeamento integrado em que os profissionais de segurança compartilhem uma cultura e informações comuns da forma mais eficaz possível, e que disponham de uma infraestrutura tecnológica adequada para servir de

apoio. Deveria desenvolver-se uma autêntica cultura policial europeia através do intercâmbio de experiências e de boas práticas, organização de cursos de formação e de exercícios conjuntos. O Conselho Europeu sugere que os Estados-membros desenhem sistemas de incentivos destinados aos profissionais que assumam tarefas relativas à cooperação transfronteiriça (Conselho da União Europeia 2009).

O Conselho Europeu observa com satisfação os progressos registados na U.E. durante os últimos anos. Estes trouxeram múltiplas opções, criando uma diversidade de instrumentos para processar e compartilhar a informação entre autoridades nacionais e outros atores europeus no espaço de liberdade, segurança e justiça. O Conselho Europeu reconhece a necessidade de coerência e de consolidação no desenvolvimento da gestão e do intercâmbio de informação. Isto deve incluir um sistema sólido de proteção de dados. Este desenvolvimento deve estar em consonância com as prioridades estabelecidas para o Espaço de liberdade, segurança e justiça e a estratégia de segurança interior, apoiando a visão operativa da cooperação policial e judicial, a gestão das fronteiras e a proteção pública. Um dos princípios será uma política de intercâmbio de informação com terceiros Estados com a finalidade policial. Os sistemas informáticos devem operar em total conformidade com os princípios de proteção de dados e segurança destes. Devem racionalizar-se os ditos instrumentos, incluindo a adoção de um plano de atividades para grandes sistemas informáticos. A proteção de dados deve observar-se em matéria de registo de nomes de passageiros, efeitos de prevenção, deteção, investigação dos delitos terroristas e delitos graves (Conselho da União Europeia 2009).

Os Estados-membros devem aplicar o quanto antes um sistema de intercâmbio de informação no que concerne os antecedentes penais. Esta rede permitirá evitar a comissão de delitos (por exemplo, mediante controlo a acesso a determinados postos de trabalho, em particular relacionados com menores). Deve estudar-se também o melhor modo de facilitar o intercâmbio de informação entre autoridades competentes dos Estados-membros sobre a deslocação de delinquentes violentos, como aqueles que frequentem acontecimentos desportivos e grandes manifestações públicas (Conselho da União Europeia 2009).

A luta contra a delinquência transnacional é o primeiro objetivo da cooperação policial da U.E.. Não se deve centrar unicamente na luta contra o terrorismo e a delinquência organizada, visto que a expansão da delinquência transfronteiriça tem também um impacto significativo na vida diária dos cidadãos. A EUROPOL deveria ser

o elo, um prestador de serviços e uma Plataforma para o intercâmbio de informação entre as autoridades policiais dos Estados-membros. O Conselho Europeu aconselha as autoridades competentes dos Estados-membros a recorrer sempre que possível à ferramenta de investigação de equipas conjuntas. A EUROPOL e a EUROJUST deveriam informar-se sistematicamente da criação destas equipas. Estas devem também intensificar mais a sua cooperação com INTERPOL, com a finalidade de criar sinergias e evitar duplicações. A EUROPOL deve receber a informação das autoridades policiais dos Estados-membros, de modo a que estes possam utilizar plenamente as competências da EUROPOL. Deve considerar-se a possibilidade de elaborar um Código de cooperação policial que consolide os instrumentos existentes e, caso necessário, modificá-los e simplificá-los. Por fim, as normas de qualidade no âmbito da polícia científica devem convergir para desenvolver práticas idóneas nas investigações da cena do crime (Conselho da União Europeia 2009, Carrera and Guild 2012).

Os cidadãos europeus têm experiências semelhantes e são afetados de forma similar na sua vida quotidiana por fenómenos delinquentes e pelo sentimento de insegurança. Os Estados-membros desenvolveram diversos métodos para prevenir a delinquência e é necessário compartilhar estas experiências e práticas idóneas para, deste modo, alimentar o conhecimento geral, a sua eficácia e eficiência, evitando a duplicação de tarefas. A criação de um Observatório para a Prevenção da Delinquência (OPD) é pertinente para analisar e difundir os conhecimentos sobre a delinquência, incluindo a delinquência organizada (estatísticas, etc.) e a prevenção da delinquência (Conselho da União Europeia 2009).

Umas estatísticas adequadas, fiáveis e comparáveis (tanto no espaço temporal, como entre os Estados-membros e as regiões), são um requisito prévio, entre outras coisas, para as decisões baseadas em provas sobre a necessidade de atuação, a execução das decisões judiciais e a eficácia das atuações (Conselho da União Europeia 2009).

À medida que a delinquência organizada se globaliza, é cada vez mais importante que a polícia tenha capacidade para trabalhar eficazmente através das fronteiras e das jurisdições. A luta contra estes tipos de delinquência suporá a sistematização dos intercâmbios de informação, o uso generalizado das agências e organismos europeus e das ferramentas de investigação europeias, e o desenvolvimento de técnicas e investigação e prevenção comuns, assim como uma maior cooperação com terceiros países. Há que selecionar os tipos de delinquência que se abordarão de forma prioritária

à escala europeia. O Conselho Europeu considera que nos próximos anos merecem especial prioridade os tipos de delito de tráfico de seres humanos, de exploração sexual de menores e pornografia infantil, de delinquência cibernética, de delinquência económica e corrupção e de terrorismo (Conselho da União Europeia 2009).

O tráfico de seres humanos é um delito muito grave que leva a uma violação dos direitos humanos e da dignidade humana que a U.E. não pode tolerar. Este tema deve ser objeto de um diálogo ampliado entre todos os interessados, incluindo especialmente a sociedade civil. Deve melhorar-se a compreensão e a investigação do tráfico de seres humanos na E.U. e à escala internacional. Neste contexto, a cooperação e a coordenação com terceiros países é fundamental. Esta luta deve mobilizar todos os meios de atuação policial, prevenção e proteção de vítimas. O Conselho Europeu solicita a que se adote nova legislação em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos e proteção das vítimas. A EUROPOL, com o apoio dos Estados-membros, deve intensificar o apoio à recolha de informação e à análise estratégica, que devem levar-se a cabo com a cooperação dos países de origem e de trânsito. A EUROJUST deve intensificar esforços para coordenar as investigações realizadas pelas autoridades dos Estados-membros. Sugere-se à comissão de propor outras ações para proteger e prestar assistência às vítimas através de um conjunto de medidas que incluam o desenvolvimento de compensação, regresso seguro e reintegração na sociedade do seu país de origem (Conselho da União Europeia 2009, Carrera and Guild 2012).

A proteção de menores contra o perigo de abuso sexual é um elemento importante da estratégia sobre os direitos da criança. O Conselho Europeu convida o Conselho e o Parlamento Europeu a adotarem uma nova legislação em matéria de luta contra os abusos sexuais, a exploração sexual de menores e a pornografia infantil. A Comissão poderá prevenir os abusos a menores, estudando possíveis formas de intensificar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-membros para reagir aos deslocamentos dos agressores sexuais de menores que representam uma contínua ameaça (Conselho da União Europeia 2009).

A Internet facilitou consideravelmente as comunicações e fomentou as interações à escala mundial. Ao mesmo tempo, surgiram problemas contemporâneos na forma de delinquência cibernética, pois os grupos delinquentes sabem aproveitar com eficácia a tecnologia, o que dificulta as investigações das autoridades policiais. A União também deveria clarificar as normas de competência jurisdicional e o marco jurídico aplicável ao

ciberespaço, incluindo o modo de obtenção de provas, para favorecer as investigações transfronteiriças (Conselho da União Europeia 2009).

A União deve reduzir o número de ocasiões de que a delinquência organizada usufrui como consequência da globalização da economia, em especial durante uma crise que está exacerbando a vulnerabilidade do sistema financeiro. O Conselho Europeu solicita aos Estados-membros e à Comissão de aumentarem a capacidade para investigações financeiras e combinar todos os instrumentos disponíveis em Direito fiscal, civil e penal. Devem também fomentar o intercâmbio de informação entre as Unidades de Informação Financeira (UIF) na sua luta contra o branqueamento de capitais. As suas análises poderiam alimentar uma base de dados sobre operações suspeitas, por exemplo, na EUROPOL. A falsificação constitui um grave perigo para os consumidores e para as economias. A União deverá melhorar os estudos sobre este fenómeno e assegurar-se de que tem devidamente em conta os aspetos policiais (Conselho da União Europeia 2009, Carrera and Guild 2012).

Devem tomar-se medidas na luta antiterrorista, respeitando os direitos fundamentais, para que não suscitem oposição. Todas as partes interessadas deveriam evitar estigmatizar um coletivo específico de pessoas e deveriam desenvolver o diálogo intercultural para promover o conhecimento e compreensão mútuos. O Conselho Europeu reitera a sua estratégia antiterrorista em quatro linhas de trabalho: prevenir, perseguir, proteger e responder. Os Estados-membros devem definir melhores práticas e instrumentos específicos para partilhar com outros Estados-membros. É preciso desenvolver trabalhos relativos à segurança marítima e aérea, em linha com a análise de ameaças e em estreita cooperação com os operadores de transportes para reduzir o impacto neste domínio (Conselho da União Europeia 2009).

As catástrofes naturais e provocadas pelo homem, como incêndios florestais, terremotos, inundações e tempestades, assim como atentados terroristas, afetam cada vez mais a segurança dos cidadãos e requerem um maior desenvolvimento da atuação da U.E. na gestão de catástrofes. A gestão de catástrofes por parte da U.E. baseia-se nos princípios fundamentais de responsabilidade dos Estados-membros de dispensar aos seus cidadãos a proteção necessária tendo em conta os riscos e as ameaças existentes, e a solidariedade entre os Estados-membros para se ajudar mutuamente antes, durante e depois de uma catástrofe, quando esta supera as capacidades nacionais ou afeta mais de um Estado-membro. Posto isto, considera-se importante melhorar o estado de preparação de resposta.

Deveriam desenvolver-se orientações sobre métodos para descrever os perigos e riscos, avaliações e análises, assim como descrições gerais dos riscos naturais e de origem humana que podem afetar a U.E. no seu futuro. É necessário um esforço para consolidar o mecanismo da União de proteção civil e melhorar os seus instrumentos (Conselho da União Europeia 2009).

O risco QBRN (químico, biológico, radiológico e nuclear), e em especial a ameaça de grupos terroristas que utilizam estes materiais, originaram atuações à escala nacional e da UE. Para alcançar os objetivos respeitantes à atuação contra este risco, é crucial a aplicação do Plano de ação QBRN da U.E., baseado num planeamento que considera todos os riscos, inclui ações para prevenir, detetar, preparar-se e responder a incidentes mais graves com materiais QBRN de alto risco. A segurança e a proteção da U.E. requerem um diálogo e uma cooperação contínuos com terceiros países, e em especial com países vizinhos e países com perspetivas de converter-se em Estados-membros (Conselho da União Europeia 2009).

A União deve continuar a facilitar o acesso legal ao território dos Estados-membros, ao mesmo tempo que toma medidas para lutar contra a imigração ilegal e a delinquência transfronteiriça para manter um elevado nível de segurança. O Conselho Europeu pede que se prossiga desenvolvendo a gestão integrada das fronteiras, incluindo o reforço das FRONTEX, para aumentar a sua capacidade de responder com maior eficácia aos fluxos de migração. O Conselho Europeu considera que a tecnologia pode desempenhar um papel fundamental para melhorar e reforçar o sistema de controlo das fronteiras exteriores (Conselho da União Europeia 2009).

O Conselho Europeu reconhece tanto as oportunidades como os desafios que interpõe a mobilidade das pessoas, e destaca que uma migração bem gerida pode ser benéfica para todos os interessados. É fundamental uma interconexão entre a migração e a integração relativamente aos valores fundamentais da União. O Conselho Europeu reconhece a necessidade de encontrar soluções práticas que melhorem a coerência entre as políticas de migração e outras políticas, como a política de exterior e o desenvolvimento de políticas de comércio, emprego, saúde e educação no plano europeu. Os compromissos básicos são combater a imigração irregular, garantindo, entre outras coisas, o regresso ao seu país de origem; fortalecer a eficácia de outros controlos nas fronteiras; criar uma colaboração global com os países de origem e de trânsito. O nosso objetivo deve ser impedir as tragédias humanas e todas as atividades a que os traficantes

de seres humanos expõem as pessoas. A União Europeia e os Estados-membros deveriam intensificar os seus esforços e os meios financeiros para repatriar os nacionais de terceiros países que residam ilegalmente. Uma política deste tipo deve colocar-se em prática respeitando plenamente o princípio da não devolução, assim como os direitos fundamentais e a dignidade dos repatriados (Conselho da União Europeia 2009).

O Conselho Europeu destaca a importância da dimensão exterior da política da U.E. em matéria de liberdade, segurança e justiça e destaca a necessidade de aumentar a integração destas políticas nas políticas gerais da União Europeia. A dimensão exterior é fundamental para a aplicação dos objetivos deste programa e, em particular, deveria ser coerente com outros aspetos da política exterior da U.E.. A União e os Estados-membros devem trabalhar em associação com terceiros países, desenvolvendo ativamente e promovendo normas europeias e internacionais. Também deverão atuar com solidariedade, coerência e complementaridade (Conselho Europeu 2010).

A U.E. deve assegurar negociações com países relevantes, com regras e normas comuns a todos os Estados-membros, assim como a cooperação e solidariedade no seio da União. No entanto, estas ações não passam a ser suficientes para dar resposta às ameaças existentes a nível internacional (Miranda 2013).

Os Conselhos da Europa, convocados ao final de cada trimestre, constituem um foro de decisão política na U.E. e de articulação dos processos de tomada de decisão. Sendo que nos últimos Conselhos da Europa o Programa Estocolmo foi relegado para segundo plano, privilegiando-se a crise económica internacional (Tuñón 2012).

Após a adoção do Tratado de Lisboa e do Programa de Estocolmo previa-se uma continuação e maior desenvolvimento das políticas no espaço de segurança, justiça e liberdade. No entanto, as instituições europeias ainda estão a tentar perceber como coordenar as ações dos múltiplos atores envolvidos nos processos de tomada de decisão, muito por força da atuação da Comissão Europeia, que não consegue dar resposta aos pedidos de esclarecimento e avaliação das restantes instituições europeias (Carrera and Guild 2012).

A avaliação intermédia do Programa Estocolmo revela algumas falhas, que podem pôr em causa todo o processo de implementação do mesmo. Levantam-se dúvidas sobre a capacidade de a União Europeia conseguir garantir a aplicação da lei, bem como fazer uma gestão adequada em tempo de crise. Esta avaliação realça os desafios que serão

enfrentados por um próximo programa nesta área: problemas políticos (nomeadamente assegurar a efetiva proteção dos direitos fundamentais, e pôr em prática o princípio da solidariedade); institucionais (assegurando que o Parlamento Europeu é um parceiro integral na programação dos objetivos da área de segurança, justiça e liberdade); e técnicos (criar uma cultura de avaliação de programas, por forma a perceber as falhas e os aspetos positivos decorrentes do programa), factos que tornam necessária a implementação de um novo programa que se siga a Tampere, Haia e Estocolmo (Labayle and Bruycker 2013).

Já em 2013, o Centro de Política Europeia lançou um o "*Post-Stockholm Programme*", que pretende definir os passos a ser tomados na área de liberdade, segurança e justiça e que se baseia no fato do programa Estocolmo chegar ao fim em 2014 e o TFUE definir que o Conselho Europeu deve criar linhas estratégicas para um plano operacional nesta área (European Policy Centre 2013).

III.2 Política Europeia de Combate ao Terrorismo

A consciência generalizada de que o terrorismo é um problema comum aos vários Estados-membros leva-nos a repensar a necessidade de cooperação intergovernamental. Já com a criação do Grupo Trevi (Bunyan 1993), previamente mencionado, em 1976, se reiterou a necessidade de um diálogo permanente e troca de informações sobre questões relativas ao terrorismo, criminalidade organizada, ordem pública e acesso a explosivos. Esta tentativa de cooperação entre os diferentes intervenientes no panorama securitário europeu resultou na Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo⁹, em 1977, orientada pelo Conselho da Europa.

De referir, em 1995, a entrada em vigor da Convenção Schengen (Comissão Europeia 2014), que previa, como medida principal, a supressão de obstáculos à livre circulação de pessoas, já idealizados pelo Ato Único Europeu de 1986.

No entanto, é após o 11 de setembro de 2001, com os atentados em Nova Iorque e Washington, que a produção legislativa na Europa começa a ser mais profícua nesta matéria.

⁹ Lei n°19/81. 188:2113-2119

Estamos aqui apenas a referir alguns dos principais diplomas legais que enformam o fenómeno do combate ao terrorismo a nível europeu, sendo que as linhas apresentadas no capítulo anterior sobre um espaço comum de segurança, liberdade e garantias devem ser sempre tidas em conta.

Logo após os ataques, a 21 de setembro de 2001, há uma declaração, por parte dos líderes europeus, que define o terrorismo como uma preocupação real e uma prioridade nas políticas de segurança comunitárias, sendo aprovado o Plano de Ação de Luta contra o Terrorismo centrado no reforço da cooperação policial e judicial, no desenvolvimento de instrumentos legais internacionais, no combate ao financiamento do terrorismo e, de forma mais alargada, num reforço da segurança aérea e na cooperação dos Estados-membros da União Europeia, com o resto do mundo.

Em dezembro, do mesmo ano, é estabelecida uma lista de pessoas e grupos implicados em atos terroristas.

No ano seguinte, o Conselho Europeu consegue, ao abrigo da Decisão-Quadro de 13 de Junho, chegar a uma definição consensual de terrorismo tendo em conta todas as ações “suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional”, com o fim de “intimidar gravemente uma população”, “constranger indevidamente os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato” ou “gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional”.

A par desta Decisão-Quadro foi também acordada a criação de um Mandato de Detenção Europeu, cuja aplicação caberia a “factos puníveis, pela lei do Estado-membro de emissão, com pena ou medida de segurança privativas de liberdade”, sendo que estão aqui incluídos os sujeitos pertencentes a grupos ou com ligações ao terrorismo. No entanto, a aplicação do Mandato de Detenção Europeu foi restringida pelos problemas levantados pela legislação diferenciada, em vigor, nos diferentes Estados-membros.

Contudo, e quando a Europa é abalada pelos atentados de Madrid, a 11 de março de 2004, são perceptíveis as lacunas na cooperação dos Estados-membros nesta matéria, sendo adotados, a 25 de março do mesmo ano, sete objetivos estratégicos: “Aprofundar o consenso internacional e intensificar os esforços internacionais de luta contra o terrorismo; Reduzir o acesso dos terroristas a recursos financeiros e outros recursos económicos; Otimizar a capacidade dos organismos da U.E. e dos Estados-membros para

detetar, investigar e perseguir terroristas e prevenir atentados terroristas; Proteger a segurança dos transportes internacionais e assegurar a existência de sistemas eficazes de controlo das fronteiras; Reforçar a capacidade dos Estados-membros para fazer face às consequências de um atentado terrorista; Enfrentar os fatores que contribuem para o apoio ao terrorismo e o recrutamento para o mesmo; Direcionar ações no âmbito das relações externas da U.E. para países terceiros prioritários, nos quais exista a necessidade de reforçar a capacidade de luta antiterrorista ou o empenhamento no combate ao terrorismo” (Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo 2004).

De igual modo, numa demonstração interoperabilidade, foi invocada a cláusula de solidariedade contida no artigo 42º do projeto de Tratado Constitucional (agora abandonado) e criar a posição de Coordenador da Luta Antiterrorista, como forma de proporcionar maior visibilidade à resposta europeia, assim como reforçar as competências do *Joint Situation Centre*¹⁰ (SitCen), até à data um centro de análise de informação.

No mesmo ano, foi aprovada Estratégia Europeia de Combate ao Financiamento de Terrorismo, e a criação da *Financial Action Task Force*, cujas premissas são consideradas como uma espécie de guia universal que permite a transcendência das distinções entre os diferentes sistemas judiciais. Desde então, foram estabelecidas uma série de medidas de confisco de bens, identificação de clientes, conservação de documentos, legislação apropriada, bem como o desenvolvimento da assistência jurídica mútua e da cooperação internacional (Sorel 2003).

Após os atentados de 7 de julho de 2005, em Londres, e sob a presidência britânica do Conselho Europeu os diversos representantes dos Estados-membros chegaram a acordo quanto à criação de uma Estratégia Europeia para o Combate à Radicalização e Recrutamento e uma Estratégia Europeia de Contra Terrorismo.

¹⁰ Após os atentados de 2004, em Madrid, a SitCen converteu-se na estrutura responsável pela coordenação e partilha de informação entre os diferentes serviços secretos dos Estados membros. A agência analisa informações provenientes dos Estados Unidos da América, interligando-a com as informações das agências de segurança interna, como a EUROPOL ou o *Terrorism Working Group*. Através desta produção de informação procede-se ao desenvolvimento de planos de ação e recomendações políticas, o que torna a agência fundamental para a segurança europeia. Esta monitoriza constantemente as potenciais ameaças terroristas, a proliferação de armas de destruição maciça e locais mais vulneráveis a conflitos, de modo a preparar uma resposta imediata e concertada em situação de crise. No entanto os seus relatórios, pelas matérias que englobam são de acesso restrito (Cross 2011, Noivo 2010).

“Este instrumento legislativo, acompanhado de um renovado Plano de Ação, simbolizaria assim o mais importante esforço conceptual e político por parte da União Europeia no combate à ameaça terrorista e seria acompanhado (...) por uma avalanche de documentos e instrumentos complementares, como a Diretiva para Segurança nos Portos, uma nova Diretiva para incluir dados biométricos em todos os passaportes europeus, ou a entrada em funções da FRONTEX”(Seabra and Noivo 2010, p.39), da qual falaremos mais à frente.

Em 2006 foi aprovada a Decisão-Quadro do Conselho Europeu destinada a simplificar a troca de informações entre as forças e serviços de segurança de cada um dos Estados-membros, um Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas (Seabra and Noivo 2010).

Já em 2008 importa fazer referência à criação de um Mandado Europeu de Obtenção de Provas como meio de cooperação para as investigações transnacionais, tornando o processo mais célere entre as diferentes forças de segurança envolvidas. Neste mesmo ano, foi aprovado o Plano de Ação relativo à Promoção de Segurança de Explosivos e, um ano mais tarde, Plano de Ação relativo a Segurança Química, Biológica, Radiológica e Nuclear, de modo a restringir o acesso a este tipo de materiais e a preparar um plano de atuação comum (Seabra and Noivo 2010).

Numa vertente mais tecnológica o *Schengen Information System* (SIS II) com uma nova rede de alertas a nível comunitário, beneficiando as investigações das autoridades nacionais e consequentes efeitos práticos na luta contra o terrorismo e o *Visa Information System* (VIS) que, através de dados biométricos, facilitará o cruzamento de informações de cidadãos de países terceiros, com as bases de dados comunitárias e listas de terroristas e/ou suspeitos proibidos de entrar em espaço comunitário (Seabra and Noivo 2010).

III.2.1 A Estratégia Europeia de Combate ao Terrorismo

Como já referimos no subcapítulo anterior, em 2005 é criada a Estratégia Europeia de Combate ao Terrorismo¹¹, que se pretende como um compromisso estratégico entre os

¹¹ Estratégia Antiterrorista da União Europeia (2005). 14469/4/05 REV4. Conselho da União Europeia.

diferentes Estados-membros da União Europeia, e que enforma todas as normativas apresentadas anteriormente em matéria de combate ao terrorismo.

É importante ressaltar que as quatro vertentes subordinadas ao compromisso estratégico europeu têm em atenção o respeito pelos direitos humanos, pretendendo criar as condições sustentáveis a um espaço comum de liberdade, segurança e justiça.

Assim, a Estratégia Europeia assenta em quatro pilares fundamentais, que na sua interação e interdependência prosseguem um combate eficaz ao fenómeno do terrorismo, não se limitando em termos territoriais.

A Primeira vertente é a de “prevenir”, ou seja, “evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os fatores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento”, tanto na Europa como no resto do Mundo. As principais prioridades apontadas nesta vertente são a definição de “abordagens comuns para detetar e combater comportamentos de risco”, o combate à “instigação e o recrutamento”, o desenvolvimento de “uma estratégia de informação sobre as políticas da U.E. ao nível dos *media* e da comunicação”, a promoção da “boa governação, da democracia, da educação e da prosperidade económica” dos diferentes Estados-membros, o desenvolvimento do “diálogo intercultural no interior e no exterior da União Europeia”, a adoção de “uma linguagem objetiva para debater os problemas”, e, por fim, a continuação da investigação e da partilha de análises e experiências por parte dos diferentes participantes no fenómeno securitário, por forma a melhorar a “perceção dos problemas e de elaborar respostas políticas”.

A segunda vertente, “proteger”, pretende, como o nome indica, “proteger os cidadãos e as infraestruturas e reduzir a nossa vulnerabilidade a atentados, melhorando designadamente a segurança das fronteiras, dos transportes e das infraestruturas essenciais”. Aqui as principais prioridades ligam-se com a melhoria na segurança dos passaportes, através da introdução de dados biométricos, bem como a implementação do VIS e do SIS II, que já referimos anteriormente; com o desenvolvimento de uma análise de risco eficaz nas fronteiras externas da U.E.; com implementação de normas comuns em matéria de aviação civil, segurança portuária e marítima, e de proteção de infraestruturas essenciais, utilizando para o efeito a atividade de investigação desenvolvida no seio da comunidade europeia.

A terceira vertente, que corresponde a “perseguir” pretende “perseguir e investigar os terroristas através das nossas fronteiras e em todo o mundo, impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações, dismantelar as redes de apoio, pôr termo ao financiamento e ao acesso a material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça”. Esta vertente tem como principais prioridades “reforçar as capacidades nacionais de luta antiterrorista”, “tirar o máximo de partido da EUROPOL e da EUROJUST e facilitar a cooperação policial e judiciária, e continuar a integrar as análises efetuadas pelo Centro de Situação Conjunto na elaboração das políticas de luta contra o terrorismo”, “desenvolver o reconhecimento mútuo das decisões judiciais”, “assegurar a implementação e avaliação da legislação em vigor”, “desenvolver o princípio da disponibilização da informação em matéria de aplicação da lei” e “resolver o problema de acesso dos terroristas a armas e explosivos”.

E, por último, uma quarta vertente “responder” tem como objetivo a preparação, de forma solidária para a gestão e minimização das “consequências dos atentados terroristas, tornando-nos mais capazes de fazer face à fase do rescaldo, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas”. Neste ponto, os principais objetivos são a aprovação ao nível da U.E. de “dispositivos de coordenação em caso de crise e respetivos procedimentos operacionais de acompanhamento”, “rever a legislação relativa ao Mecanismo Comunitário de Proteção Civil”, “desenvolver a análise de risco como base para a criação de capacidades de resposta a atentados”, melhorar a coordenação com as organizações internacionais” e “partilhar boas práticas e definir abordagens em matéria de prestação de assistência às vítimas do terrorismo e respetivas famílias”.

Desta forma, podemos concluir, que os grandes objetivos da Comunidade Europeia passam pelo desenvolvimento de estratégias de cooperação entre os diversos Estados-membros, uma vez que o fenómeno do terrorismo é cada vez menos circunscrito territorialmente e, vivendo num espaço comum de segurança, liberdades e garantias, torna-se essencial o desenvolvimento de uma capacidade coletiva de resposta às várias vertentes de integração do fenómeno securitário, pela promoção de parcerias internacionais, mas também das agências de segurança europeias (Keohane 2005), que iremos elencar de seguida.

III.3 Agências Europeias de Segurança

Na sequência da realização da Área de Segurança, Justiça e Liberdade é imprescindível ter em conta algumas agências que assistem a U.E. na elaboração e aplicação de políticas. Apoiam a cooperação entre a U.E. e os governos nacionais, reunindo competências técnicas especializadas. Enquadram-se, assim, nas chamadas agências descentralizadas, desempenhando funções técnicas, científicas ou administrativas.

III.3.1 Agência Europeia de Defesa

A Agência Europeia de Defesa foi criada com o fim de: melhorar as capacidades de defesa da U.E. sobretudo no domínio da gestão de crises; promover, a nível da U.E., a cooperação no domínio do armamento; reforçar a base industrial e tecnológica da U.E. no domínio da defesa e criar um mercado europeu dos equipamentos de defesa competitivo; promover a investigação com vista a reforçar as potencialidades industriais e tecnológicas europeias no domínio da defesa. Atualmente a agência pretende desenvolver uma abordagem global e sistemática ao definir e satisfazer as necessidades da Política Europeia de Segurança e Defesa, promover a colaboração entre a U.E. e os Estados-membros no domínio do equipamento de defesa, apoiar o desenvolvimento e a reestruturação de fundo da indústria europeia de defesa, promover a Investigação e a Tecnologia relacionada com a defesa, tendo em conta as prioridades políticas europeias e trabalhar em estreita colaboração com a Comissão no sentido de desenvolver na Europa um mercado dos equipamentos de defesa competitivo a nível internacional (Agência Europeia de Defesa 2014).

III.3.2 Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX)

A Agência FRONTEX coordena a cooperação operacional entre os Estados-membros no domínio da gestão das fronteiras externas; apoia os Estados-membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realiza análises de risco; acompanha a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoia os Estados-membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e faculta aos Estados-membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso. Tem ligações com outros parceiros

comunitários e da U.E. responsáveis pela segurança das fronteiras externas, designadamente a EUROPOL, a CEPOL (Academia Europeia de Polícia) e a OLAF (Gabinete de Luta Antifraude), bem como pela cooperação no domínio aduaneiro e dos controlos fitossanitários e veterinários a fim de promover a coerência global nesta matéria. A Agência FRONTEX reforça a segurança nas fronteiras, assegurando a coordenação das ações dos Estados-membros na aplicação de medidas comunitárias relacionadas com a gestão das fronteiras externas (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) 2014).

III.3.3 Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA)

O respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais são valores comuns partilhados por todos os países da União Europeia. Nos termos do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, a U.E. respeita os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. A agência tem como objetivo proporcionar às instituições e autoridades da U.E. e dos Estados-membros, no âmbito da aplicação do direito europeu, assistência e competências no domínio dos direitos fundamentais e apoiá-los na adoção de medidas e na definição de ações apropriadas. As principais funções da agência são: recolher, analisar e divulgar informações objetivas, fiáveis e comparáveis sobre a situação dos direitos fundamentais na U.E.; melhorar a comparabilidade e a fiabilidade dos dados através de novos métodos e normas; realizar e/ou promover estudos e trabalhos de investigação no domínio dos direitos fundamentais; elaborar e publicar conclusões e pareceres sobre temas específicos, quer por iniciativa própria quer a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão; promover o diálogo com a sociedade civil, a fim de sensibilizar os cidadãos para os direitos fundamentais. A agência trabalha em estreita colaboração com outras instituições e organismos, tanto a nível nacional como europeu, e desenvolve uma cooperação positiva com o Conselho da Europa e com a sociedade civil, nomeadamente através da criação de uma Plataforma dos Direitos Fundamentais (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia 2014).

III.3.4 Agência da União Europeia para os Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA)

A agência eu-LISA foi criada para gerir sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça. A agência apoia ativamente a política da U.E. em matéria de: asilo, migração e gestão das fronteiras. A eu-Lisa apoia os países da

U.E. a tirar partido das tecnologias para tornar a Europa mais segura. A agência desenvolve a sua atividade no respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos e no cumprimento das mais rigorosas normas de segurança e de proteção dos dados. O seu objetivo é a gestão operacional dos seguintes sistemas: Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II); Sistema de Informação de Vistos (VIS); e EURODAC (Sistema Europeu Comum de Asilo) (Agência da União Europeia para os sistemas informáticos de grande escala (eu-LISA) 2014).

III.3.5 Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST)

A EUROJUST é um organismo da União Europeia, criado em 2002, com o objetivo de incentivar e melhorar a coordenação das investigações e dos procedimentos penais entre as autoridades competentes da União Europeia no quadro da luta contra formas graves de criminalidade transnacional e organizada. No âmbito das investigações e dos procedimentos penais que impliquem dois ou mais Estados-membros, o objetivo da EUROJUST é incentivar e melhorar a coordenação entre as autoridades nacionais, tendo em conta todo e qualquer pedido proveniente de uma autoridade competente de um Estado-membro e todas as informações fornecidas pelos órgãos competentes nos termos das disposições aprovadas no âmbito dos Tratados. Outro objetivo é a melhoria da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-membros, facilitando, em particular, a prestação de auxílio judiciário mútuo em matéria penal no plano internacional e a execução de mandados de detenção europeus. A EUROJUST também dá apoio às autoridades competentes para reforçar a eficácia das suas investigações e procedimentos penais. Pode ainda apoiar investigações e procedimentos penais entre um Estado-membro e um Estado terceiro ou um Estado-membro e a Comissão no que respeita a infrações penais que lesem os interesses financeiros da Comunidade Europeia. A EUROJUST reforça a eficácia das investigações e procedimentos penais nacionais ao lidar com formas graves de criminalidade transnacional e organizada, nomeadamente terrorismo, tráfico de seres humanos, tráfico de droga, fraude e branqueamento de capitais, para levar os criminosos a tribunal de forma rápida e eficaz (Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST) 2014).

III.3.6 Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL)

A EUROPOL, ou Serviço Europeu de Polícia, é a agência da União Europeia responsável pelo intercâmbio e análise de dados e informações sobre atividades criminosas. A agência tem por objetivo melhorar a eficácia e a cooperação entre as

autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei a fim de prevenir e combater a grande criminalidade internacional e o terrorismo e construir uma Europa mais segura para todos os cidadãos. A EUROPOL apoia as atividades dos Estados-membros destinadas a assegurar a aplicação da lei, nomeadamente nos seguintes domínios: tráfico de droga, terrorismo, redes de imigração clandestina, tráfico de seres humanos e exploração sexual de crianças, contrafação e piratagem de produtos, branqueamento de capitais, contrafação de moeda e de outros meios de pagamento, domínio em que a EUROPOL atua como serviço central europeu de luta contra a contrafação do euro. O EUROPOL apoia os Estados-membros: facilitando o intercâmbio de dados e informações sobre atividades criminosas entre as autoridades competentes dos Estados-membros da U.E. por intermédio dos seus próprios sistemas de informação e da aplicação SIENA (Rede Segura de Troca de Informações) para o intercâmbio seguro de informações; fornecendo análises operacionais e apoio às operações dos Estados-membros; elaborando relatórios estratégicos (por exemplo, avaliações de ameaças) e análises sobre a criminalidade, com base em dados e informações fornecidos pelos Estados-membros, pela EUROPOL ou por outras fontes; e facultando uma competência especializada e apoio técnico às investigações e operações conduzidas na U.E., sob a supervisão e a responsabilidade jurídica dos Estados-membros interessados (Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) 2014).

III.3.7 Academia Europeia de Polícia (CEPOL)

A Academia Europeia de Polícia reúne altos funcionários dos serviços de polícia de toda a Europa para promover a cooperação transfronteiras na luta contra a criminalidade e na manutenção da ordem e da segurança pública. O Conselho de Administração é presidido pelo representante do Estado-membro que assegura a Presidência do Conselho da União Europeia. O Conselho de Administração reúne-se pelo menos quatro vezes por ano e criou quatro comités: Comité de Programação Anual (APC); Comité Orçamental e Administrativo (BAC); Comité Estratégico (SC); Comité de Formação e Investigação (TRC). Os comités são apoiados por grupos de trabalho, grupos de projeto e subgrupos (Academia Europeia de Polícia (CEPOL) 2014).

Capítulo IV

O Sistema português

O combate ao Terrorismo em Portugal assenta na prossecução de uma estratégia baseada nas diretivas internacionais, mais especificamente nas proposições da União Europeia nesta matéria, como já referido no capítulo anterior.

Para o efeito, basta olharmos para a elaboração da Estratégia Nacional de Luta contra o Terrorismo¹² que identifica os mesmos quatro pilares de prevenir, proteger, perseguir e responder, acrescentando apenas o objetivo de detetar¹³, o que reforça a ideia de cooperação para a prossecução de um bem comum que é a segurança.

Em Portugal, o combate ao terrorismo é fundamentado pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, Lei de Combate ao Terrorismo, que introduz alterações ao Código Penal e ao Código Processual Penal, e que nos seus artigos 2.º¹⁴, 3.º¹⁵ define o que se entende por

¹² Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

¹³ “Identificar precocemente potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz, tanto na perspetiva do seu desmantelamento isolado, quanto da deteção de outros focos de ação terrorista. A recolha, tratamento e análise de dados e informações e a sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e no estrangeiro, permite antecipar o conhecimento e a avaliação de ofensivas em preparação”.

¹⁴ Artigo 2.º: Organizações terroristas: 1 - Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante: a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas; b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão; c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos; d) Atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população; e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas; «f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar.

¹⁵ Artigo 3.º: Outras organizações terroristas 1 - Aos grupos, organizações e associações previstas no n.º 1 do artigo anterior são equiparados os agrupamentos de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem, mediante a prática dos factos aí descritos, prejudicar a integridade ou a independência de um Estado, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições desse Estado ou de uma organização pública internacional, forçar as respetivas autoridades a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certos grupos de pessoas ou populações.

organização terroristas, e que no seu art.º 4.^o¹⁶ define o que se entende por terrorismo, bem como a moldura penal aplicável.

Posto isto, no presente capítulo focar-nos-emos numa análise das normativas nacionais em termos de segurança, tendo em conta os diversos diplomas e forças de segurança que contribuem para a prossecução de objetivos securitários no nosso país.

Como não é possível dissociar as questões de segurança interna, externa, e a produção de informações, pela complexidade dos novos desafios à segurança, nomeadamente o terrorismo, faremos, após enfocar a questão da segurança interna e das

¹⁶ Artigo 4.º: Terrorismo 1 - Quem praticar os factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela, não podendo a pena aplicada exceder o limite referido no n.º 2 do artigo 41.º do Código Penal. 2 - Quem praticar crime de furto qualificado, roubo, extorsão, burla informática e nas comunicações, falsidade informática, ou falsificação de documento com vista ao cometimento dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, é punido com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo. 3 - Quem, por qualquer meio, difundir mensagem ao público incitando à prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos. 4 - Quando os factos previstos no número anterior forem praticados por meio de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos. 5 - Quem, com o propósito de ser recrutado para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, aceder ou obtiver acesso, através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens aludidas no n.º 3 e delas fizer uso na prática dos respetivos atos preparatórios, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa até 360 dias. 6 - Quem, por qualquer meio, recrutar outrem para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos. 7 - Quem, por qualquer meio, treinar ou instruir outrem sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos. 8 - Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 360 dias. 9 - Quando os factos previstos no número anterior forem praticados por meios de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias. 10 - Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem para a prática de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos. 11 - Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao cometimento de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos. 12 - Quem organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores, é punido com pena de prisão até 4 anos. 13 - A pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua atividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado, impedir que o resultado que a lei quer evitar se verifique, ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

forças de segurança ao seu serviço, uma breve referência à segurança nacional e aos serviços de informação, com importância inequívoca no combate ao terrorismo.

IV.1 Enquadramento histórico

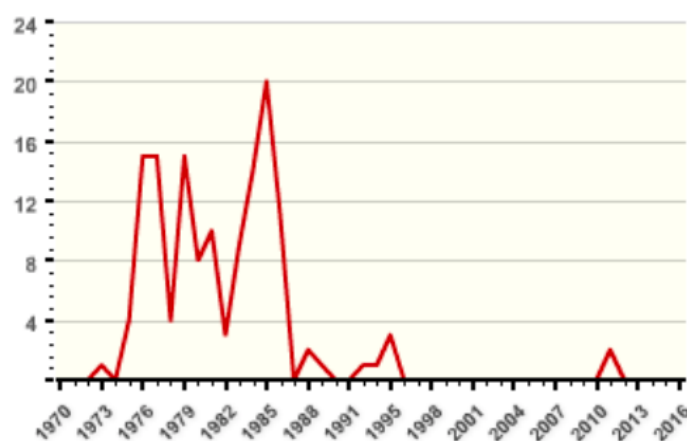
Em Portugal, o fenómeno do terrorismo parece ainda distante, muito pelo facto do nosso país não ter, ainda, sofrido um ataque, pelo menos não nesta “nova era” pós 11 de setembro, em que o terrorismo tem, indubitavelmente, um papel central na agenda securitária internacional.

No entanto, e tendo em conta as formulações de David Rapoport que mencionámos num capítulo anterior, podemos distinguir alguns momentos marcantes e considerados, pelo menos à época, como atos terroristas.

O Regicídio do Rei D. Carlos I e do Príncipe herdeiro D. Luís Filipe, a 1 de fevereiro de 1908, evento que conduziu ao fim da monarquia constitucional, em 1910, e consequente implementação da República. O Assassinato do Presidente Sidónio Pais, em 14 de dezembro de 1918. A tentativa de assassinato do Presidente do Conselho de Ministros, António de Oliveira Salazar, a 4 de julho de 1937, por elementos da Frente Popular e do PCP, com o recurso a artefactos explosivos.

No entanto, é a partir da década de 60, e mais proeminentemente durante as décadas de 70 e 80, que o termo terrorismo começa a ganhar especial importância no panorama securitário português, com os processos de independência perpetrados por ações de cariz subversivo, por parte dos movimentos independentistas, a marcarem bem a tônica na máxima “*One Man’s Terrorist is Another Man’s Freedom Fighter*”, como podemos ver pela figura 1, que demonstra bem a evolução dos atos terroristas no nosso país.

Figura 1: Evolução do número de ataques terroristas em Portugal (1970-2016)



Fonte: Global Terrorism Database¹⁷

Importa, antes de mais, ter em consideração o sistema de segurança, nesta altura. António de Oliveira Salazar, ao chegar à Presidência do Conselho de Ministros, em 1932, considerou desde logo os “inimigos do Estado Novo” como “inimigos da Nação”, contra os quais e ao serviço da qual se podia e devia “usar a força, que realizava, neste, a legítima defesa da Pátria” (Pimentel 2007). Nesta sequência as diversas polícias políticas (PVDE¹⁸ e subsequentemente a PIDE¹⁹) foram criadas para lidar, reprimir e neutralizar os vários adversários políticos do regime ditatorial, quer na sua fase militar, quer na sua fase civil, centralizando em si todos os organismos com funções de prevenção e repressão política dos crimes contra a segurança interna e externa do Estado (Pimentel 2007).

Genericamente, a PIDE combinava o facto de ser uma polícia internacional e uma polícia política, e tinha no seu âmbito lidar com os crimes contra a segurança externa e interna do Estado. Além do mais a PIDE era o gabinete nacional da INTERPOL e tinha relações com as polícias e serviços secretos, até dos regimes europeus e ocidentais democráticos, principalmente durante o período da Guerra Fria, em que colaborou mais afincadamente com os serviços espanhóis e franceses.

Foi um instrumento central de um regime político oligárquico, longamente assente numa chefia ultracentralizada de um ditador. Foi uma polícia que sempre defendeu o

¹⁷ Disponível em: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?start_yearonly=&end_yearonly=&start_year=&start_month=&start_day=&end_year=&end_month=&end_day=&country=162&asmSelect1=&dt2=all&success=yes&casualties_type=b&casualties_max=. Consultado em 30-05-2017.

¹⁸ Polícia de Vigilância e Defesa do Estado

¹⁹ Polícia Internacional e de Defesa do Estado

regime, cujos diretores funcionavam como correias de transmissões de Salazar que, permanentemente informado, pelos diretores da PIDE, conhecia a sua atuação e confiava nela. A PIDE foi reforçando os seus poderes legais, nomeadamente o recurso a medidas de segurança provisória.

A PIDE tinha poderes instrutórios, era ela que geria a prisão preventiva e a medida de segurança provisória, o que lhe permitia prender sem julgamento e controle judicial. Por outro lado, era ela que propunha a prorrogação da medida de segurança após o cumprimento da pena decretada em julgamento no tribunal plenário, sempre que o preso condenado fosse considerado perigoso. Entre 1954 e 1960, a história da PIDE foi marcada pelo endurecimento e aumento dos seus poderes, sendo também prolongado o tempo da prisão preventiva. Em teoria, a PIDE podia prender sem julgamento e controlo judicial (Pimentel 2007).

A PIDE não necessitava de ser muito aperfeiçoada nas tarefas de informação e de investigação. Tinha desde logo a sua vida amplamente facilitada pela utilização de uma ampla rede de informadores, pagos ou não, controlados pelos serviços de informação. Além disso, contava com a colaboração das outras polícias, das Forças Armadas, da Legião Portuguesa, e de todas as estruturas do regime e do aparelho distrital e local. Como noutros regimes ditatoriais, a polícia política portuguesa contou ainda com o apoio voluntário ou involuntário das populações, e isto num país pequeno onde um clandestino tinha grande dificuldade em passar despercebido. Além de utilizar os informantes, a PIDE recorreu a outros meios, sem qualquer fiscalização judicial, por exemplo, a interceção postal e a escuta telefónica, instrumentos que foram, também usados relativamente a elementos do próprio regime, para impedir dissensões ou como instrumentos de chantagem (Pimentel 2007).

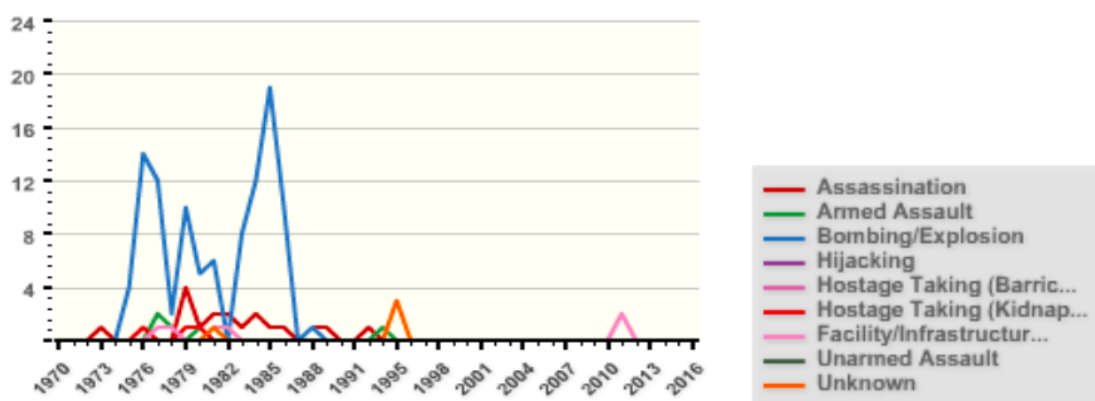
Entre 1969 e 1974, e após a morte de Salazar, a PIDE passou a chamar-se Direção Geral de Segurança (DGS). Em 1972, a DGS sofreu uma reorganização, mas continuou com os mesmos poderes da sua antecessora.

A detenção política em Portugal combinou três lógicas: 1) lógica de afirmação: tem um carácter dissuasivo e intimidatório, sendo utilizada para a população em geral, com a ameaça de que algo lhe aconteceria caso interferisse nos assuntos do Estado; 2) lógica de correção: estava reservada para os que tinham cometido algum ato pontual contra o regime, mas que através da prisão preventiva e correcional nunca mais o voltariam a fazer; e, por fim, 3) lógica de neutralização: tinha como principal objetivo

retirar do espaço público os dirigentes e funcionários dos partidos denominados subversivos através da prisão e de medidas de segurança (Pimentel 2007).

Na década de 70, sobretudo a partir da Revolução dos Cravos, para além da instabilidade que caracterizava o sistema político português, com um regime eminentemente pluralista, também na esfera da segurança interna se verificaram mudanças consideráveis que têm que ser tidas em conta, por forma a compreender os movimentos terroristas da época (Guedelha 2013). Podemos observar pela figura 2 como houve uma metamorfose nos atentados terroristas perpetrados no nosso país, nomeadamente no que toca à escolha de meios.

Figura 2: Evolução do tipo de ataques terroristas em Portugal (1970-2016)



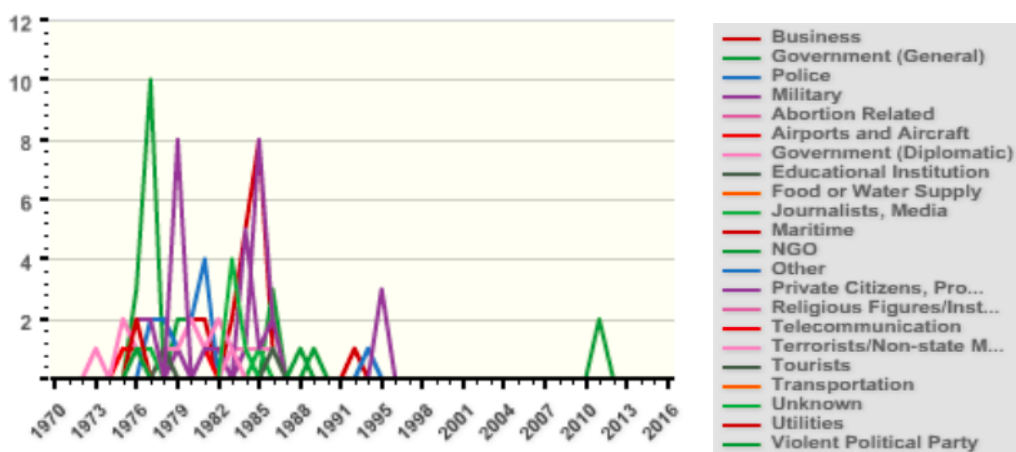
Fonte: Global Terrorism Database²⁰

O golpe militar de 25 de abril de 1974, sob coordenação do Major Otelo Saraiva de Carvalho, pôs fim a uma das mais antigas ditaduras europeias, prosseguindo-se um período de grande agitação social, com multiplicação de centros de poder e movimentos políticos vinculados pela violência. Em 1975, uma tentativa de golpe militar falhada leva a uma perceção de uma ameaça contrarrevolucionária, acentuando o radicalismo que se fazia sentir no país (Reis 1985). A oposição entre as diferentes forças políticas a operar em Portugal atinge o seu expoente máximo neste mesmo ano, com manifestações de rua, assaltos a sedes de partidos e uma proliferação das organizações armadas revolucionárias, tanto com uma ideologia de direita como de esquerda. A 25 de novembro, um novo golpe militar, em defesa do Major Otelo Saraiva de Carvalho, deixa Portugal perto de uma

²⁰ Disponível em: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=attack&casualties_type=b&casualties_max=.%20Consultado%20em%2030-05-2016.&dtp2=all&country=162. Consultado em 30-05-2017.

guerra civil, estando aberto o caminho para a implementação de uma democracia liberal. Neste período são substituídas as instituições democráticas do Estado Novo por um novo sistema institucional democrático, com a instauração de liberdades democráticas, em instituições altamente hierarquizadas (Ferreira 1994). Também aqui podemos referir às mudanças de alvo características dos ataques terroristas nesta época, importando perceber, e como verificamos pela figura 3, quais as instituições de poder que mais são afetadas por este problema de segurança.

Figura 3: Evolução dos ataques terroristas em Portugal segundo o alvo (1970-2016)



Fonte: Global Terrorism Database²¹

No centro desta evolução institucional está a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Segundo esta “A República Portuguesa é um Estado democrático, baseado na soberania popular, no respeito e na garantia do direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democrática, que tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras” (Art.º 2º), constituindo como tarefas a desempenhar pelo Estado “a) garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) assegurar a participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais, defender a democracia política e fazer respeitar a legalidade democrática; c) socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente

²¹ Disponível em: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=target&casualties_type=b&casualties_max=%20Consultado%20em%2030-05-2016.&dtp2=all&country=162. Consultado em 30-05-2017.

período histórico, criar as condições que permitam promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras, e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem” (Art.º 9º). “Todos têm direito à liberdade e à segurança; Ninguém pode ser privado da liberdade a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de ato punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança” (Art.º 27º).

No entanto, na sua formulação textual, a CRP de 1976 não faz menção ao conceito de segurança interna, apesar de ter dedicado o seu art.º 272º à Polícia, que teria como principais funções “defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos”, sendo que as medidas de polícia estariam todas previstas na lei, sendo proibida a sua utilização para além do estritamente necessário. Refere-se ainda que a “prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado” só se poderia fazer caso fossem observadas as “regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”.

A 1ª Revisão Constitucional, em 1982 teve como principal objetivo a diminuição da carga ideológica apontada ao diploma aprovado em 1976, pretendendo-se, assim, uma flexibilização do sistema económico e redefinição das estruturas do exercício do poder político, sendo extinto o Conselho da Revolução e criado o Tribunal Constitucional. É precisamente ao nível das instituições políticas, e tal como defendido por Reis (1985), que a Revisão Constitucional de 1982 acarreta mais alterações. Aliás, e segundo o mesmo autor, as Forças Armadas passaram a estar sob alçada do poder político, assentando esta medida na legitimidade democrática, e os poderes do Presidente passaram a estar limitados em comparação com os poderes parlamentares que aumentaram.

Ainda segundo o seu art.º 6º “Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios de independência nacional, do respeito dos direitos do homem, do direito dos povos à autodeterminação e interdependência, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade”.

Concomitantemente é com esta revisão que pela primeira vez é introduzido o conceito de segurança interna como uma das funções da polícia segurança (Guedelha 2013). A expressão “A Polícia tem por função” é substituída pela expressão “A polícia tem por funções” e é aditada a expressão “e garantir a segurança interna” a seguir “a

legalidade democrática”; é ainda aditado um n.º 4 que especifica que “a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”.

Foi ainda aditado um novo art.º 273º que define ser competência do “Estado assegurar a defesa nacional” sendo que esta tem como “objetivos garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

É, com esta reforma do sistema, que mais tarde será dado o mote para a criação das Brigadas Anticrime²², diploma em vigor ainda hoje, e da 1ª Lei de Segurança Interna²³.

De referir que apenas com a Revisão Constitucional de 1989 é que é inserido pela primeira vez o termo terrorismo, numa referência, no art.º 210º, ao papel intervencionista do júri no julgamento de criminalidade grave, com a exceção dos crimes de terrorismo (Pereira 2006).

Neste sentido, podemos elencar alguns grupos que julgamos ser de maior relevância, quer pré, quer pós-revolução (25 de abril, de 1974), e que se constituem como grupos terroristas, com operabilidade em território português.

Desde logo a Ação Revolucionária Armada (ARA), o Partido Revolucionário do Proletariado-Brigadas Revolucionárias (PRP-BR) e a Liga de Unidade e Ação Revolucionária (LUAR), que contribuíram para os movimentos políticos e sociais mais marcantes nas décadas que precederam a Revolução de 1974. As principais ações que caracterizaram estes grupos terroristas de extrema direita, e como verificámos nas figuras 2 e 3 previamente ilustradas, foram ataques às sedes dos partidos de esquerda,

²² Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de abril, que define o regime das Brigadas Anticrime e das Unidades Mistas de Coordenação. As primeiras, definidas no art.º 5º “são unidades especiais com competência específica em matéria de prevenção e investigação do tráfico de substâncias estupefacientes ou psicotrópicas”, estando sob tutela quer da GNR, quer da PSP e dos seus respetivos Comandos. As segundas, definidas no art.º 6º como Unidades de coordenação e intervenção conjunta, estão “sob a coordenação e direção estratégica e tática da Polícia Judiciária”. Estas são criadas “integrando aquela Polícia, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Direção-Geral das Alfândegas, às quais compete disciplinar e praticar a partilha de informações oriundas de cada força ou serviço integrante e a coordenação das ações que devam ser executadas em comum”.

²³ Lei n.º 20/87, de 12 de Junho

nomeadamente as sedes do Partido Comunista Português, à Embaixada de Cuba e a morte do Padre Max (Monteiro 2011, Camacho 2011).

Importa fazer referência a estes grupos, por forma a compreender os movimentos pós-revolucionários que espelham a instabilidade política e social da época.

No entanto, “a diminuição da autoridade do Estado e o clima tenso das relações sociais conduzem ao alastramento das ações violentas e ao recrudesimento de ações terroristas” (Afonso 1994, p. 67) bem patentes no clima de instabilidade social e política.

Entre 1980 e 1987, Portugal foi sobretudo afetado pelos conflitos entre grupos de extrema esquerda, nomeadamente as Forças Populares 25 de abril (FP-25), grupo mais notório à época, e grupos de ideologia de extrema direita, como os Comandos Operacionais para a Defesa da Civilização Ocidental (CODECO) e o Exército de Libertação de Portugal/Movimento Democrático de Libertação de Portugal (ELP/MDLP). A divulgação do Manifesto do Povo Trabalhador²⁴ e o rebentamento de vários artefactos explosivos foram a primeira grande manifestação desta dualidade de forças. As suas ações futuras iriam englobar assaltos a bancos, a repartições públicas, a viaturas de transporte de valores e a instalações e funcionários das forças de segurança (Nunes 2008, Ferreira 1994).

Nesta época é o Dossier Terrorismo, que data de 1977, que melhor espelha a situação de instabilidade securitária que se fazia sentir em Portugal, sobretudo com marcadas repercussões políticas, até porque um dos objetivos das FP-25, tal como mencionado no documento era a contestação violenta das instituições e do regime democrático, gerando o medo e insegurança na população. No fundo, revela-se aqui a questão subversiva que caracteriza a ação terrorista e que mencionámos anteriormente (Camacho 2011, Edições Colibri 2012).

Para além dos conflitos internos, nas décadas de 70 e 80, Portugal foi alvo de três ataques terroristas com relevância internacional. O primeiro foi a tentativa de homicídio do Embaixador de Israel em Portugal, Ephraim Eldar, em 1979, por membros da

²⁴ A 20 de abril de 1980, milhares de petardos rebentavam por todo o país, apresentando aos portugueses o "Manifesto ao Povo Trabalhador", em que as Forças Populares 25 de abril (FP-25) se anunciavam prontas para "o derrube do regime, a instauração da ditadura do proletariado, a criação do Exército Popular e a implantação do socialismo" Diário de Notícias, 20 de abril de 2010, Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/magoas-feridas-abertas-e-pouco-arrependimento-1548265.html>. Consultado em 30-06-2017.

Organização Nasserista para a Libertação de Presos no Egipto, facto que resultou na morte de um agente da PSP e em vários feridos. Em segundo, o *Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia* atacou a Embaixada da Turquia em Lisboa, causando vários feridos e três mortos, em 1982. Por fim, em 1983, Issam Sartawi, fundador da Organização para a Libertação da Palestina foi assassinado por membros da organização Abu Nidal. Estes acontecimentos reiteraram a vulnerabilidade de Portugal em termos de segurança, espelho da instabilidade vivida no país (Camacho 2011).

O último ato rotulado como terrorista no nosso país foi, segundo o Global Terrorism Database²⁵, em 2011, quando suspeitos anarquistas lançaram um *cocktail molotov* através das janelas de uma repartição de finanças em Lisboa. O ataque ocorreu no início da manhã e o escritório estava vazio, não tendo ninguém ficado ferido, e não houve danos físicos irreparáveis, sendo que este foi um de dois ataques que ocorreram nessa mesma manhã. Não houve a reivindicação do ataque por qualquer grupo sendo também desconhecido a motivação dos autores. No entanto, este tipo de alvo é representativo do poder estadual e, portanto, uma escolha estratégia por parte de grupos terroristas.

Atualmente a questão do combate ao terrorismo está bem presente no nosso país, sendo o terrorismo referido, no Relatório Anual de Segurança Interna (IASI), como uma das principais ameaças à segurança nacional, nas suas mais variadas formas e meios de ataque. Isto deve-se sobretudo à premente ameaça que paira sobre o espaço europeu e que já afetou vários países integrantes. Aliás, nos últimos documentos publicados pelos meios de comunicação do autodenominado Estado Islâmico é feita referência direta ao nosso país, explicada pelos objetivos do grupo em reconquistar as “terras perdidas”²⁶.

Como garante de tal situação podemos citar a criação da plataforma *jihadista SHARIA4SPAIN* que defendia a criação de um sistema constitucional tanto espanhol como português, e o estabelecimento da *sharia* e do califado no território ibérico.

Para aditar, e tendo em conta as ações que são definidas na lei como constituintes de ações terroristas, podemos mencionar que a fuga de nacionais para a *jihad* islâmica é

²⁵ Disponível em: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=201111280033>. Consultado em 30-05-2017

²⁶ Ver Pinto (2017), Duarte (2015), Pires (2016) e Lara (2007).

um fenómeno em expansão. Cada vez mais indivíduos são aliciados e recrutados em território nacional com destino à Síria e posteriormente redirecionados para a *jiḥad* internacional, em países como França, Inglaterra ou Espanha, como exemplificado por Nuno Tiago Pinto, na obra “Os Combatentes Portugueses do “Estado Islâmico”. O perigo transfronteiriço outrora aliado a grupos como a Al-Qaeda ganha uma nova dimensão pelas novas tecnologias de informação, com um número crescente de *foreign fighters*, mas também dos chamados “lobos solitários”, que constituem uma ameaça imprevisível, que requer todos os esforços e preparação das FSS.

Todas estas ações, independentemente do seu enquadramento histórico-social, têm como ponto de conexão uma das características fundamentais na definição de um ato como terrorista, que é o objetivo da subversão do poder, por parte de determinado grupo, por forma a implementar ideais contraditórios, o que ganha especial importância no Mundo Contemporâneo, com os Estados de Direito Democrático (Duarte 2015).

Com a passagem de um Estado autoritário para um Estado de Direito Democrático verificaram-se mudanças inevitáveis no sistema policial português, sobretudo no que diz respeito ao reforço dos direitos dos cidadãos e da preservação da ordem pública. No entanto, e como vamos verificar pela análise dos diferentes diplomas legais, o sistema permaneceu inicialmente inalterável, sofrendo a primeira reforma apenas em 1987 com a aprovação da primeira Lei de Segurança Interna.

Para percebermos melhor a evolução da Segurança Interna em Portugal elencaremos os principais documentos que formulam a sua caracterização.

IV.2 Sistema de Segurança Interna

Neste subcapítulo iremos focar os elementos que contribuem para a evolução do Sistema de Segurança Interna até aos nossos dias, e cuja génese assenta na evolução do político social portuguesa, que analisámos com mais atenção no subcapítulo anterior. Para elaboração dos capítulos seguinte tivemos como base o Estudo Segurança Horizonte 2025²⁷, uma vez que este se constitui como o mais recente contributo na área da segurança em Portugal, nomeadamente no que diz respeito à organização do SSI e à imperatividade de criação de uma estrutura coesa e interoperacional, que permita uma melhor atuação de

²⁷ Lourenço et. al (2015), Segurança Horizonte 2025: Um Conceito de Segurança Interna.

todos os intervenientes securitários no nosso país, abandonado o modelo extremamente hierarquizado, caraterístico de cada uma das forças, ponto a que retornaremos nas conclusões finais.

IV.2.1 A Primeira Lei de Segurança Interna²⁸

Com a aprovação da CRP de 1976 e com a consequente revisão constitucional de 1982, houve uma necessidade de adequar a segurança ao novo regime democrático, sendo que é no último documento que surge pela primeira vez a referência expressa à segurança interna. Assim é aprovada, em 1987, a primeira Lei de Segurança Interna, que, segundo Pereira (2014, p.416), “viria a instituir um SSI assente num conceito abstrato e tendencialmente duradouro de segurança”.

Logo no art.º 1º vem definido que a segurança interna se constitui, por forma a garantir o funcionamento das instituições democráticas, e na garantia de direitos e liberdade, como a “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade”.

Esta definiu as competências do Conselho de Ministros na condução da política de segurança interna (o Governo tem competência na condução da política de segurança interna, competindo ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política de segurança interna e orientações sobre a sua execução, programar e executar os meios necessários à sua prossecução e aprovar o plano de coordenação e controlo das diferentes FSS) do Primeiro-Ministro na direção política da segurança interna (é politicamente responsável pela direção da política de segurança interna, sendo que é da sua competência informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna, convocar o conselho superior de segurança interna e presidir às suas reuniões, propor ao conselho de ministros o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança, dirigir a atividade interministerial, por forma a garantir a salvaguarda da segurança interna, coordenar e orientar a ação dos membros do governo em matéria de segurança interna) e da Assembleia da República na fiscalização da execução da segurança interna (contribui no enquadramento e fiscalização da execução da política de segurança interna, apreciando

²⁸ Lei n.º 20/87, de 12 de Junho atualizada pelo Lei n.º 8/91, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, pelo Decreto-Lei n.º 51/96 e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001

anualmente um relatório sobre a situação em matéria de segurança interna, bem como sobre a atividade das forças e dos serviços e segurança desenvolvidos no ano anterior) (Fernandes e Valente 2005).

Foi também criado o Conselho Superior de Segurança (órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna. É presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazem parte: vice-primeiros ministros; ministros de Estado e da presidência; ministros da administração interna, da justiça; da defesa nacional, das finanças; o comandante geral da GNR, os diretores da PSP, da PJ e do SEF, e pelos diretores do serviço de informações estratégicas de defesa e do serviço de informações de segurança. O Conselho assiste o PM no exercício das suas competência em matérias de segurança interna, sendo que lhe cabe emitir parecer sobre a definição das linhas gerais da política de segurança interna; as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respetivas competências; os projetos de diplomas que contenham providências de carácter geral respeitantes às atribuições e competências das forças e dos serviços de segurança; e as linhas de orientação da formação, especialização, atualização e aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança. (regime aprovado por Conselho de Ministros) e o Gabinete Coordenador de Segurança²⁹ (com competências de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das forças e serviços de segurança, na dependência do Primeiro Ministro. Pretende estudar e propor, segundo a LSI, esquemas de cooperação entre as forças e serviços de segurança, no que toca ao emprego combinado do pessoal, dos seus equipamentos, instalações e demais meios, bem como encontrar formas de coordenação e cooperação a adotar em matérias externas e internas, e que reforcem a atuação das várias forças e serviços).

A LSI definia a Polícia Judiciária (PJ), a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Serviço de Informações de Segurança e os Órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica como atores públicos de segurança.

²⁹ Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 61/88, alterado pelos Decreto-Lei n.º 51/96 e Decreto-Lei n.º 149/2001

No entanto, e com o Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna encomendado ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) pelo XVII Governo Constitucional, e que vamos de seguida analisar, podem ser distinguidas as principais lacunas e pontos críticos do modelo apresentado e que vão servir de base à Resolução do Conselho de Ministros (RCM), onde ficaram definidas as linhas estratégicas de revisão da primeira LSI.

IV.2.2 Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna (Preliminar/Conclusões)

O modelo de Segurança interna até aí vigente (decorrente de Lei nº 20/87, alterada pela Lei nº 8/91) não se coadunava com o referencial político e social em vigor, tendo havido uma necessidade de proceder à reforma da segurança, em Portugal, tendo decorrido daqui a celebração do protocolo com o IPRI, que levou à identificação de pontos críticos que condicionavam o seu bom desempenho e punham em causa a missão que a lei lhe atribui (IPRI 2006a/2006b).

Com este estudo, sob orientação do Professor Doutor Severiano Teixeira, vemos pela primeira vez ilustrado o conceito de sistema, tal como hoje se nos apresenta, e que é visto como “uma totalidade, com propriedades próprias, cuja complexidade não é redutível às entidades que o compõem. Enquanto sistema o SSI interage com o exterior, sofrendo influências resultantes das transformações do exterior, tornando-se necessário provocar alterações que o atualizem e permitam responder aos novos desafios, que correspondem à alteração do quadro de ameaças e riscos que se colocam à segurança nas sociedades contemporâneas (quer em termos presente, quer num cenário prospetivo)” (IPRI 2006a/2006b).

O estudo em questão partiu de dois níveis de análise que colocam em evidência “as diferenças entre o que o espírito do legislador consagra e o que a realidade dos factos determina”. Temos por um lado o nível jurídico que corresponde à análise da ordem jurídica do sistema, com recurso a diplomas legais. Por outro lado, uma análise sociológica da estrutura e do funcionamento real do sistema, na forma de análise documental, testemunhos recolhidos e análise criminal (IPRI 2006a/2006b).

Os pontos críticos identificados podem ser sistematizados, em termos mais macroscópicos, em: multiplicidade de atores, multiplicidade de tutelas, ausência de uma efetiva instância de coordenação operacional, duplicações funcionais e territoriais,

separação entre os dois níveis de investigação criminal, dispersão da cooperação policial internacional, deficiente articulação do SSI com o SIRP (Sistema de Informações da República Portuguesa) e duplicação dos órgãos de apoio. Existem três condicionantes que podem explicar estes pontos críticos: o desajustamento do quadro legal ao novo quadro de ameaças e riscos, domésticos e transnacionais, a evolução do quadro legal vigente sem que essa evolução tenha obedecido a uma visão de conjunto e a uma preocupação sistémica, e a descontinuidade e desajustamento entre a lei e o real funcionamento do sistema (IPRI 2006a/2006b).

Neste relatório foram catalogados quatro domínios de intervenção, que estão diretamente ligados aos pilares que enformam o Sistema de Segurança Interna.

Desde logo no domínio da prevenção verificava-se a existência de várias tutelas, múltiplos atores e numerosos programas de prevenção, que dificultam o financiamento e partilha de recursos entre eles; a inexistência de um órgão coordenador com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis de administração e entre esta e a sociedade civil; o enfoque quase exclusivo por parte das várias forças e serviços de segurança na reação em detrimento da pró-atividade; a inexistência de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade; e a inexistência de um sistema de avaliação sistemática dos programas que se encontram em curso (IPRI 2006a/2006b).

No domínio da ordem pública relevam a inexistência de concorrência institucional entre as principais forças de segurança (PSP e GNR), o que afeta o desempenho da cooperação e articulação entre elas; a limitação das competências do gabinete coordenador de segurança, que afeta a sua capacidade para impor soluções operacionais quando as várias forças e serviços de segurança têm de atuar em conjunto; a sobreposição de áreas territoriais e funcionais com a consequente duplicação de meios e potenciais conflitos de competências; a existência de doutrinas táticas, regras de empenhamento distintas, e de níveis de formação e enquadramento diferentes, que dificulta a articulação operacional; falta de interoperabilidade de equipamentos e duplicação de meios, gerando problemas de articulação em situações de atuação conjunta (IPRI 2006a/2006b).

Por outro lado, e no domínio da investigação criminal, está bem patente a existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal, alguns dos quais exteriores ao sistema, potenciando conflitos de competências; a existência de uma cultura de concorrência institucional entre os vários órgãos de polícia criminal,

constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação; a existência de mecanismos de coordenação fora do sistema de segurança interna; a inexistência de um sistema de informação criminal, que promova a troca de informações de forma transversal; a separação artificial entre criminalidade de massa e criminalidade organizada, e entre criminalidade doméstica e transnacional, o que dificulta o reconhecimento da continuidade atual que se estabelece entre a criminalidade local e global; a inexistência de um organismo especializado na centralização e cooperação internacional, que cumpra os requisitos da U.E.; e a insuficiência do sistema de avaliação da eficácia da investigação criminal (IPRI 2006a/2006b).

Por fim, no domínio das informações, os autores do estudo identificaram existência de várias tutelas e multiplicação de forças e serviços de segurança que produzem informações, dificultando a convergência de esforços e potenciação conflitos de competências; inexistência de uma cultura de partilha de informações, associada à competição institucional entre as várias forças e serviços de segurança, tendo como consequência a compartimentação da informação, a inexistência de um fluxo contínuo e eficaz de informações entre os serviços de informações e polícias, bem como a duplicação de recursos entre as próprias polícias; a falta de interoperabilidade entre as infraestruturas tecnológicas e o crescente aumento dos custos de exploração; entendimento rígido e polissémico do conceito de informações; inexistência de uma verdadeira fusão de informações de natureza diversa que potencia a coordenação de esforços e a ação conjunta; a exteriorização dos serviços competentes para produzir informações relativamente a ameaças e riscos internos e transnacionais (IPRI 2006a/2006b).

Um dos grandes objetivos da proposta de reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna é a atualização da forma como Portugal responde às suas necessidades de segurança. “Para atingir este objetivo global”, e tentar ultrapassar os pontos críticos previamente referidos, “torna-se necessário acolher a densificação do conteúdo de segurança, segundo quatro vetores essenciais: um primeiro vetor que alarga a segurança a vários domínios (do uso da força à qualidade de vida); um segundo vetor que alarga os atores seguradores (do monopólio do Estado aos novos atores que atuam de forma subsidiária e complementar); um terceiro vetor que alarga os objetos de segurança (da segurança do Estado à segurança das pessoas); um quarto vetor que alarga os instrumentos da segurança (do *hard power* ao *soft power*)” (IPRI 2006a/2006b).

Surge aqui a ideia de *governance*³⁰ enquanto nova forma de intervenção pública. Neste caso um *multi-level governance* em que a segurança é exercida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados (descentralização e territorialização da segurança; cooperação internacional; privatização da segurança e participação dos cidadãos).

Com as novas ameaças e riscos há uma necessidade de reação por parte das forças e serviços de segurança tanto a “fenómenos transnacionais e globalizados, obtendo respostas num quadro de cooperação reforçada, interna e internacionalmente, reação que será feita em simultâneo com a necessidade de responder a fenómenos clássicos e a desafios sobejamente conhecidos e que decorrem da primeira estrutura e dinâmica da sociedade portuguesa” (IPRI 2006a/2006b).

Este facto está bem patente nos diversos RASI, que já desde 2001, e após os atentados de 11 de setembro³¹, em Nova Iorque e Washington reivindicava a necessidade de coordenação e gestão dos recursos de informação e ações de prevenção de atos terroristas por parte dos diferentes intervenientes do Sistema de Segurança Interna.

O modelo que é apresentado é o de “um sistema alargado, com uma arquitetura baseada numa geometria variável e que tem como principais características ser suportado por um conceito interdisciplinar de segurança interna”. Face ao modelo anterior sobressai a “diversidade de entidades que não são da esfera policial, mas que com esta se relacionam e interagem sempre que está em causa a segurança das populações e os direitos dos cidadãos” (IPRI 2006a/2006b).

³⁰ *Governance* implica que o processo de governar atravessasse as esferas pública e privada, incorporando uma gama mais ampla de atores (Cini and Solórzano Borragán 2011 cit in Gonçalves, C. (2017). "Lobbying e Corrupção: A perspetiva Parlamentar Portuguesa." *Segurança e Defesa* (34): 8-18.). A *governance* preocupa-se em obter um balanço entre os objetivos económicos e sociais e os objetivos individuais e da sociedade. A matriz da *governance* existe para encorajar o uso eficiente de recursos e igualmente para exigir a responsabilização pelo modo como esses recursos são usados. O objetivo é alinhar o mais próximo possível os interesses dos indivíduos, das corporações e da sociedade (Santos and Barbosa 2007 cit in Gonçalves, C. (2017). "Lobbying e Corrupção: A perspetiva Parlamentar Portuguesa." *Segurança e Defesa* (34): 8-18.). Neste patamar, o conceito de *governance* pública levanta um conjunto diferente de perguntas: quem tem o direito de fazer e influenciar as decisões na esfera pública; que princípios devem ser seguidos na tomada de decisões na esfera pública; e como podemos assegurar que atividades coletivas no resultado da esfera pública estão a ter prioridade na melhoria do bem-estar para as partes interessadas (Bovaird and Löffler 2009 cit in Gonçalves, C. (2017). "Lobbying e Corrupção: A perspetiva Parlamentar Portuguesa." *Segurança e Defesa* (34): 8-18).

³¹ Os acontecimentos do 11 de setembro em Nova Iorque e Washington já haviam impulsionado, segundo Pereira (2014), em Portugal um novo regime penal em matéria de terrorismo, aprovado em 2003.

IV.2.3 Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007 descreve o Sistema de Segurança Interna em vigor como fruto de uma conjuntura internacional e interna ultrapassada, com défices de coordenação que agravam a inadequação do Sistema, com falta de órgão coordenador no domínio da prevenção, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da Administração e entre esta e a sociedade civil e um Gabinete Coordenador de Segurança com atuação limitada;

Há uma necessidade de um sistema de informação criminal moderno, que promova a troca de informações criminais de forma transversal e partilhado por todos os órgãos de polícia criminal, e em articulação com os organismos internacionais e serviços estrangeiros homólogos, com a promoção de uma cultura de partilha de informações.

No fundo, superar as disfunções nas estruturas e procedimentos em matéria de segurança, decorrente da era da globalização e da participação de Portugal na construção de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

O Estudo do IPRI tinha como objetivo identificar com rigor os problemas e disfunções do modelo de organização ainda vigente e caracterizar um novo paradigma de segurança. A organização e funcionamento das forças e serviços de segurança pretendia adotar medidas de reforma, declinando alterações radicais no sistema. No entanto, haveria vantagens reconhecidas em manter uma força de segurança de natureza militar, uma força de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e, face à relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração de fronteiras. Tais vantagens sobrelevam os eventuais e potenciais méritos de soluções alternativas, insuficientemente demonstrados no debate nacional e nas experiências internacionais estudadas. A reestruturação interna das forças de segurança e a criação de unidades de serviços partilhados nos ministérios da tutela permite atingir suficientemente e de forma mais rápida e mais segura os imprescindíveis objetivos de racionalização.

É neste sentido, e nos termos das alíneas d) e g) do art.º 199º da CRP, o Conselho de Ministros resolve “Promover a aprovação de uma nova LSI, assente num conceito estratégico que corresponda ao quadro das ameaças e riscos típicos do atual ciclo histórico; atue a partir de um conceito alargado de segurança executado através de um sistema integrado liderado por um secretário-geral, apoiado por um conjunto

diversificado de recursos partilháveis; contemple a prevenção de catástrofes naturais, a proteção do ambiente e a preservação da saúde pública; reconheça as interações necessárias entre os diversos sistemas relevantes para a segurança individual e coletiva; estimule e assegure a participação das entidades competentes na resolução de problemas ou incidentes de segurança, consoante a sua natureza e âmbito; impulsione parcerias com vocação fortemente preventiva para enfrentar riscos que impendam sobre a sociedade portuguesa, tanto resultantes da criminalidade em geral, como naturais, tecnológicos ou outros”.

É fundamental provar algumas opções fundamentais ao novo sistema integrado de segurança interna cuja organização se deve coadunar com a prevenção, contenção e resposta à multiplicação de ameaças e riscos, com base num conceito interdisciplinar de segurança interna, com a participação das Regiões Autónomas, das autarquias locais e da sociedade (Fernandes e Valente 2005).

Através do Secretário-Geral pretende-se “a coordenação entre as forças e os serviços de segurança na realização de projetos de segurança com natureza transversal, reforçando a colaboração entre todos os organismos e garantindo acesso destes às informações necessárias; a ligação entre as polícias e serviços de informações, para fazer frente às novas ameaças e riscos criminais contra o Estado de direito democrático, designadamente a criminalidade organizada e o terrorismo e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados-membros da União Europeia; a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional, de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade; a articulação entre as forças e serviços de segurança, o Sistema de Proteção e Socorro e o Sistema de Defesa Nacional na resposta a ameaças à segurança, de acordo com o modelo de geometria variável; o desenvolvimento em Portugal dos planos de ação e estratégias comuns do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça que impliquem atuação articulada das forças e serviços de segurança”.

O Secretário-Geral do sistema Integrado de Segurança Interna está na dependência direta do Primeiro-Ministro e tem estatuto equiparado a Secretário de Estado, sendo que se pretende que dirija um gabinete com adjuntos de direção provenientes das forças e serviços de segurança com representatividade no novo quadro de segurança interna;

O Secretário-Geral tem como funções: “a coordenação das forças e serviços de segurança, garantindo o cumprimento dos planos de coordenação e cooperação das forças e serviços de segurança aprovados pelo Governo; a direção, comando e controlo das forças e serviços de segurança, em situações especiais, tipificadas na lei, ou excecionalmente determinadas pelo Primeiro-Ministro, quer face a situações programadas, designadamente eventos de dimensão internacional, quer inopinadas, tais como ataques terroristas de larga escala ou catástrofes naturais de grande dimensão que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços; a articulação com o Sistema de Defesa Nacional e o Sistema de Proteção e Socorro, os quais terão oficiais de ligação permanente junto do SISI, designados pelos ministérios competentes; estabelecer com o secretário-geral do Sistema de Informações da República Portuguesa os adequados mecanismos de cooperação institucional, de modo a, nos termos legais, beneficiarem as respetivas missões com a necessária gestão da partilha de informações; (...) facultar às forças e aos serviços de segurança um conjunto de serviços comuns, designadamente a gestão operacional do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e da Central de Emergências 112; garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que fazem parte do SISI, bem como o acesso por todas, de acordo com as suas necessidades e competências, quer a esses sistemas quer aos mecanismos de cooperação policial internacional, sediados nos diferentes pontos de contacto nacionais; coordenar a implementação de sistemas de informação georreferenciada sobre o dispositivo e meios das FSS e de proteção e socorro, bem como sobre a criminalidade e delinquência; proceder ao tratamento, consolidação, análise e divulgação integrada das estatísticas da criminalidade participada, participar na realização de inquéritos de vitimação e sentimento de insegurança e elaborar o relatório anual de segurança interna”.

No que toca ao sistema de FSS segurança dever-se-ia ajustar a Lei de Organização da Investigação Criminal à reforma do Código Penal; “eliminar situações de sobreposição ou duplicação de meios da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública no tocante ao exercício de certas missões, designadamente no respetivo dispositivo territorial”; descentralizar para as Polícias Municipais de Lisboa e do Porto as competências da Polícia de Segurança Pública em matéria de fiscalização de trânsito nas referidas cidades, devolvendo aos municípios plenos poderes de regulação do trânsito e estacionamento, sem prejuízo das competências gerais da PSP na prevenção e repressão

de ilícitos e na garantia da segurança pública; mandar o Ministro da Defesa Nacional para, no quadro da reestruturação da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas, propor uma nova articulação entre o Sistema de Autoridade Marítima e o SISI”.

IV.2.4 Nova Lei de Segurança Interna^{32/33}

Em 2008 é aprovada a nova Lei de Segurança Interna que irá marcar a grande reforma da segurança em Portugal, mais adequada ao novo quadro de ameaças e riscos, bem como de ultrapassar os défices de coordenação nos domínios da prevenção, da ordem pública, da investigação criminal, da informação e da cooperação internacional, factos revelados pelo estudo do IPRI, referido anteriormente.

Na identificação das ameaças e riscos, neste período, verifica-se que o RASI (2009) prevê o terrorismo como uma das ameaças à segurança interna, revendo no seu texto que “um dos objetivos prioritários do acompanhamento do terrorismo, de matriz separatista ou islamita, é identificar eventuais indícios de projeção para território nacional da matriz terrorista implantada em espaços geograficamente próximos ou de onde provenham comunidades estrangeiras residentes em Portugal, nomeadamente a Europa, o Sahel, o Magrebe, ou o subcontinente indiano. Por um lado, o terrorismo internacional com origem na Al-Qaeda e nos seus braços regionais, cuja configuração assenta numa complexa e fluida rede transnacional de agentes, representa uma ameaça potencial à segurança interna, tanto ao nível do desenvolvimento de atividades de apoio logístico e

³² Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto

³³ Alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24/06 (Alteração da natureza e composição do Conselho Superior de Segurança Interna em que passam a fazer parte integrante do Conselho o comandante geral da polícia marítima; a autoridade aeronáutica nacional; a autoridade nacional de aviação civil; o presidente da autoridade nacional de proteção civil; o diretor geral de reinserção e serviços prisionais; o coordenador do centro nacional de cibersegurança; e o diretor geral da autoridade tributária e aduaneira; Passam a integrar a Unidade de Coordenação Antiterrorismo Integram a unidade de coordenação antiterrorismo os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa e Os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança. Compete à unidade a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo; e Gabinetes Coordenadores de segurança regionais e distritais passam a ser integrados por: Os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; A autoridade marítima nacional; A Autoridade Aeronáutica Nacional; A Autoridade Nacional de Aviação Civil; O presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil; O diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais).

de financiamento, quanto ao nível da seleção de alvos de oportunidade para atentados terroristas. Por seu turno, o terrorismo separatista basco (ETA) constitui também um fenómeno com implicações para a segurança interna, em face do risco de utilização do nosso país como alternativa para local de refúgio, passagem e apoio logístico pontual do grupo terrorista. Subsistem, ainda, riscos de atividades marginais de financiamento a estruturas dissidentes do PIRA” (p.35).

Esta lei introduz também uma visão alargada, de utilidade instrumental, de comunidade de atores com relevância para a segurança interna, por oposição a um conceito mais restrito de forças e serviços de segurança.

No art.1º da LSI consagra-se a definição e os objetivos da segurança interna, tal como deve ser entendida no contexto nacional. Assim “a segurança interna é uma atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”, sendo que se exerce nos termos da CRP, complementada pelas leis penal e processual penal, bem como leis complementares que enquadram o bom funcionamento das instituições democráticas. “As forças e os serviços de segurança exercem a sua atividade de acordo com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna e no âmbito do respetivo enquadramento orgânico”.

A atividade de segurança interna, em Portugal, desenvolve-se com base em quatro pilares fundamentais. O primeiro relaciona-se com a prevenção da criminalidade, ou seja, um conjunto de ações desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança, consubstanciando-se na presença física de elementos policiais, com funções de vigilância e controlo, com o objetivo de evitar a ocorrência de atos ilícitos. Por outro lado, a ordem pública que consiste num conjunto de ações de natureza preventiva e repressiva, com o objetivo de estabelecer as condições indispensáveis ao cumprimento da lei, e a manutenção dos direitos, liberdades e garantias básicos. Em terceiro lugar temos a produção de informações destinadas à prevenção e combate de atos suscetíveis de alterar o Estado de direito democrático. Por fim, a questão da investigação criminal que se destina à determinação da responsabilidade numa determinada atividade ilícita, através da recolha de provas, facto desenvolvido pelos órgãos de investigação criminal (Matos 2013).

Em relação à lei anterior são efetuadas algumas alterações às competências dos órgãos de segurança, bem como a criação de outros órgãos até aí inexistentes.

Ao Primeiro Ministro acrescem as funções de nomear e exonerar o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e o Secretário-Geral Adjunto do Sistema de Segurança Interna (SGASSI).

Do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) passam a fazer parte integrante, para além dos anteriormente nomeados o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; os Secretários Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP); o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas; dois deputados da Assembleia da República; a Autoridade Marítima Nacional; o responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; o responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; e o Diretor Geral dos Serviços Prisionais.

No CSSI participam ou podem participar os Ministros que tutelam os OPC de competência específica, o que permite que o Conselho tenha uma composição alargada e, portanto, um maior ajustamento das respostas e políticas face aos riscos e ameaças que colocam em causa a Segurança Interna (Guedelha 2013).

No entanto, e apesar de não haver uma cisão clara com o anterior regime descrito, esta nova versão da LSI introduz a figura do Secretário-Geral de Segurança Interna (Fernandes 2014), cujas funções passaremos a explicitar, e que se liga com a necessidade de superar uma das limitações referenciadas no estudo do IPRI, a multiplicação de tutelas (Pereira 2009).

O SGSSI funciona na dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna, sendo que tem competências de coordenação (tem os poderes necessários à concentração de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos

serviços de segurança³⁴), direção (tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança, devendo facultar às FSS o acesso e utilização de serviços comuns, nomeadamente no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP) e da Central de Emergência 112), controlo (tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma atuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança) e comando operacional (em situações extraordinárias de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos, sendo que tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes FSS e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança).

Para além do SGSSI fazem parte do SSI o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo (UCAT), e os Gabinetes Coordenadores de Segurança Regionais e Distritais (GCSRD).

O GCS é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, funcionando na direta dependência do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. É composto pelo Diretor Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, pelo Comandante Geral da GNR, os Diretores Nacionais da PSP, PJ e SEF e Diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, e pelos SGSSI e do SGSIRP (Secretário-Geral do Serviço de Informações da República Portuguesa) (tendo em conta as alterações

³⁴ Este documento, e como não poderia deixar de ser, é de acesso reservado, mas constitui-se como uma ferramenta determinante na afetação de meios na resposta imediata a incidentes.

verificadas em 2015, acresce o Comandante Geral da Polícia Marítima), fazendo parte integrante do gabinete SIRENE^{35/36/37}.

Compete ao GCS assistir de modo regular e permanente o SGSSI no exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional, e estudar e propor políticas de segurança interna, esquemas de cooperação de forças e serviços de segurança, e aperfeiçoamento do seu dispositivo, condições de emprego de pessoal (instalações, normas de atuação e procedimentos a adotar), formas de coordenação e cooperação internacional das forças e dos serviços de segurança, e estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade. Dá ainda parecer sobre os projetos de diplomas relativos à programação de instalações e equipamentos das forças de

³⁵ “É criado na dependência do Ministro da Administração Interna o Gabinete Nacional SIRENE, como único responsável pela ligação com os restantes Estados membros do Acordo de Schengen e da Convenção de Aplicação, no âmbito do estabelecimento de relações conexas ao Sistema de Informação Schengen, o qual constitui uma unidade orgânica integrada no Sistema Nacional de Informação Schengen” (Art.º 1º Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, Gabinete Nacional SIRENE).

³⁶ “São atribuições do Gabinete Nacional SIRENE: a) Inserir, modificar, completar, retificar ou extinguir indicações no SIS, mediante instrução, requisição ou delegação das autoridades judiciais e administrativas ou a pedido de forças e serviços de segurança, após verificação da sua conformidade com a Convenção de Aplicação; b) Prevenir e remediar os problemas de coordenação que possam surgir entre uma indicação a nível do SIS, da INTERPOL e do Sistema de Informação Aduaneira - SIA (CIS); c) Informar as autoridades sobre a compatibilidade das indicações introduzidas pelos outros Estados membros com o direito nacional, as obrigações internacionais e os interesses nacionais essenciais, nos termos do n.º 4 do artigo 94.º, do n.º 3 do artigo 95.º e do n.º 6 do artigo 99.º da Convenção de Aplicação; d) Consultar as instâncias estrangeiras em caso de dupla indicação, nos termos do artigo 107.º da Convenção de Aplicação; e) Receber das instâncias estrangeiras informações relativas à descoberta, no seu território, das pessoas ou dos objetos indicados, bem como informar as autoridades nacionais que requereram a respetiva indicação; f) Comunicar à instância estrangeira que requereu uma indicação, sempre que as pessoas ou os objetos indicados forem descobertos em território nacional; g) Colaborar com os outros gabinetes SIRENE no respeito pelas suas atribuições e no quadro das medidas de cooperação policial consequentes à descoberta de pessoas ou de objetos indicados; h) Velar pela aplicação e respeito das regras de segurança, materiais e técnicas consignadas no artigo 118.º da Convenção de Aplicação; i) Velar pelo respeito das disposições da Convenção de Aplicação e do direito nacional, designadamente em matéria de proteção da vida privada; j) Assegurar todos os contactos com as instâncias estrangeiras necessários à execução destas funções” (Art.º 3º Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, Gabinete Nacional SIRENE).

³⁷ “São entidades utilizadoras do SIS as que, para o efeito, foram referenciadas pelo Estado Português: a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Direcção-Geral das Alfândegas (DGA), a Polícia Judiciária (PJ) e a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP)”, sendo que “das entidades utilizadoras referidas no número anterior, operam no Gabinete Nacional SIRENE aquelas que, para além do direito de consulta, dispõem ainda do direito de criar, inserir, modificar, atualizar e eliminar indicações do SIS: a GNR, a PSP, o SEF, a DGA e a PJ” (Art. 5º Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, Gabinete Nacional SIRENE).

segurança, e procede à recolha, análise e divulgação dos elementos respeitantes aos crimes participados e de quaisquer outros elementos necessários à elaboração do RASI.

A UCAT é integrada pelos os SGSSI e SGSIRP, pelo Comandante Geral da GNR, pelos Diretores Nacionais da PSP, PJ, SEF e pelos Diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS), dos quais falaremos no capítulo sobre as informações. Compete à UCAT garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram. Esta Unidade foi criada em 2003, por despacho do PM, em consequência dos atentados norte americanos de 2001, e antecedendo o Europeu de Futebol de 2004 que se realizou em Portugal, por forma a permitir uma maior coordenação entre as diferentes FSS, sendo que a sua composição foi alargada após os ataques de 2004 em Madrid, por forma a integrar a GNR, a PSP e a Autoridade Marítima. O facto de ser integrada a Autoridade Marítima reforça a participação das Forças Armadas na Luta Contra o Terrorismo (Guedelha 2013, Lucas 2011).

Apesar de haver sido criada em 2003 o seu funcionamento é ainda reservado, sendo que a sua ação começa a ser mais considerada e desenvolvida com a entrada em vigor da Nova LSI, em 2008.

No entanto, a sua estrutura orgânica só viria a ser estabelecida em 2015, no seguimento da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo³⁸, passando a ter poderes reforçados e uma definição mais precisa da sua ação. Até então, e como nos explicita Fernandes (2014), esta limitação não a concebia como um órgão de coordenação e centralização de informação, nem um órgão de coordenação operacional, sendo somente uma Unidade especializada em terrorismo e sob alçada no Ministério da Administração Interna.

Segundo o Decreto Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto, “compete à UCAT a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo”. Tem como principais objetivos “assegurar e incrementar a partilha de informações, garantir e desenvolver a coordenação dos planos das ações previstas na

³⁸ Lei n.º 59/2015, de 24 de Junho

Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, e assegurar, no plano da cooperação internacional, a articulação e a coordenação relativa à rede de pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo”.

A diversidade de atores que integram a UCAT confere uma “expressão prática à inter-relação existente entre a segurança interna e externa e os objetivos que estas prefiguram em relação ao terrorismo transnacional” (Fernandes 2004, p. 435). É esta coordenação que se pretende efetiva e cuja rapidez se pretende ser suficiente numa resposta eficaz e focada no problema em causa.

Por fim, os GCSRSD são integrados pelo Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, pelos Diretores Nacionais da Polícia de Segurança Pública, da PJ e do SEF e pelos Diretores do SIED e do SIS, pela Autoridade Marítima Nacional, pelo responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica, pelo responsável pelo SIOPS e pelo Diretor-Geral dos Serviços Prisionais.

Resta, ainda neste ponto, fazer referência ao Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC)³⁹, já criado em 2004, mas que assume uma posição preponderante com a proliferação de conflitos, dos quais se destaca o terrorismo, sendo que não se pretende constituir como uma estrutura permanente, mas sim como um meio de organização dos meios existentes, por forma a apoiar a decisão concertada do PM. Atua em três níveis intimamente relacionados quando falamos na resolução de situações de crise. Ao nível da decisão é constituído pelo Gabinete de Crise, de natureza maioritariamente política. Ao nível da execução com a consideração dos ministérios envolvidos ou a envolver. E ao nível de apoio através da garantia pelo Gabinete de apoio de competências técnicas. Pretende, deste modo, dar cumprimento às diretivas inscritas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e às normativas e instituições de países aliados.

IV.3 Forças e Serviços de Segurança

Os atores de segurança foram acompanhando as alterações ao nível das questões de segurança interna, fazendo face aos novos desafios propostos pela alteração legislativa, mas também tendo em conta os novos riscos e ameaças, e as mudanças sociais que lhes estão inerentes.

³⁹ Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho

Em matéria de combate ao terrorismo têm sido tomadas decisões estratégicas de integração, como já vimos, das forças de segurança nas unidades especialmente criadas para o efeito, quer a nível nacional⁴⁰, quer a nível europeu⁴¹.

Assim, iremos apresentar de forma resumida as principais competências e organização de cada um dos órgãos de segurança, tal como especificado em cada uma das leis orgânicas desses mesmos órgãos, tendo em consideração um sistema que se pretende de cooperação e coordenação entre as várias forças de segurança.

IV.3.1 Polícia Judiciária

Nos termos da sua Lei Orgânica⁴² e da LOIC⁴³, a Polícia Judiciária (inicialmente designada por Polícia de Investigação Criminal, estava integrada na Direção-Geral de Segurança Pública, atual PSP, sendo que ganhou a sua autonomia em 1927) é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei”, sendo que a sua missão passa por “coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção,

⁴⁰ UCAT

⁴¹ Podemos referir, por exemplo, o *Terrorism Working Group*, cujas funções passam por complementar o trabalho de análise dos diferentes Estados-membros e da própria União Europeia, com avaliações da ameaça terrorista de origem islâmica, elaborando análises comparativas concernentes com a questão do radicalismo, auxiliando a coordenação de atividades operacionais. Este é um grupo fechado e reservado, com muito pouca informação publicada sobre a sua ação, não estando também sujeito a mecanismos de responsabilização parlamentar (Brandão 2011a, Argomaniz 2009).

⁴² Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto

⁴³ Lei n.º 57/2015, de 27 de agosto. O art.º 1 da Lei da Organização da Investigação Criminal, adiante designada LOIC, define a investigação criminal como “o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo”. A LOIC prossegue essencialmente quatro objetivos. Por um lado, temos a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência no sistema como um todo, valorizando as competências de cada órgão policial na distribuição das suas competências específicas. Daqui salienta-se, também, a clarificação de cada um dos sujeitos e participantes processuais, nas suas funções e tempo de participação no processo. Neste sentido, um dos pontos mais importantes que decorre desta Lei é a coordenação operacional e a partilha de informação e de recursos prevista entre os diferentes órgãos de polícia criminal, sendo que consequentemente se fomenta uma cultura de minimização de conflitos entre as diferentes instituições. Pretende-se ainda a promoção da coordenação operacional e a partilha de informação de recursos entre os diversos órgãos de polícia criminal, previstos na lei, visando uma maior eficiência no sistema. Por fim, e na sequência dos objetivos anteriores, a minimização de fatores de conflito entre instituições e a sedimentação duma cultura de sã cooperação institucional. Neste ponto, e segundo André Inácio, a cultura de cooperação preconizada “ficou aquém, pela forma como na prática as competências acabam por colidir e, sobretudo, pelo poder discricionário conferido ao MP de atribuir a investigação de um determinado processo crime ao OPC que considere ser, no caso concreto, mais adequado”.

deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.”

“A PJ coadjuva as autoridades judiciárias em processos relativos a crimes cuja deteção ou investigação lhe incumba realizar ou quando se afigure necessária a prática de atos que antecedem o julgamento e que requerem conhecimento ou meios técnicos especiais”.

No que concerne a matéria de prevenção e deteção criminal é da competência da PJ “promover e realizar ações destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adotarem precauções e a reduzirem os atos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas, proceder às diligências adequadas ao esclarecimento das situações e à recolha de elementos probatórios; no âmbito da prevenção criminal a PJ procede à deteção e dissuasão de situações conducentes à prática de crimes, nomeadamente através de fiscalização e vigilância de locais suscetíveis de propiciarem a prática de atos ilícitos criminais, sem prejuízo das atribuições dos restantes órgãos de polícia criminal”.

No exercício das ações aqui referidas “a PJ tem acesso à informação necessária à caracterização, identificação e localização das situações, podendo proceder à identificação de pessoas e realizar vigilâncias, se necessário, com recurso a todos os meios e técnicas de registo de som e de imagem, bem como a revistas e buscas”. Aditando a esta ideia, e de acordo com Pereira (2004, p.509), “a PJ pode prevalecer-se de meios de prova, incluindo as interceções de comunicações, mediante autorização judicial, as revistas, as buscas e a utilização de agentes infiltrados”.

É ainda da competência da “PJ assegurar o funcionamento dos gabinetes da INTERPOL e EUROPOL para os efeitos da sua própria missão e para partilha de informação no quadro definido pela lei”.

Segundo a sua lei orgânica “a organização interna dos serviços da PJ obedece ao modelo de estrutura hierarquizada”, sendo que compreende: “a Direção Nacional; as unidades nacionais; as unidades territoriais; as unidades regionais; as unidades locais; as unidades de apoio à investigação; as unidades de suporte”.

Não é, portanto, de estranhar, pelas suas características e competências gerais e específicas, que a competência reservada para a investigação de crimes de organizações

terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e o seu financiamento seja da PJ⁴⁴. Esta é integrada pela Unidade Nacional Contra Terrorismo (UNCT), com competências em matéria de prevenção, detenção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciais face aos crimes de organizações terroristas e terrorismo, crimes contra a segurança do Estado, crime de captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário, crimes executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas, crimes praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o PM os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas. Tem ainda competências de coadjuvação face a crimes de escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns, crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal relativa às Violações do Direito Internacional Humanitário, crimes de roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios, crimes de participação em motim armado, crimes de tráfico de armas, e qualquer crime relacionado com os previamente expostos⁴⁵.

Para além da PJ, a LOIC, no seu art.º 3º⁴⁶ designa a PSP e a GNR como órgãos de polícia criminal de competência genérica, sendo que iremos explicitar de forma mais detalhada as suas funções à frente. Estes OPC como tal devem cooperar na prevenção,

⁴⁴ Art.º 7º, nº2, da Lei n.º57/2015, de 23 de Junho: “É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes: a) Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa; b) Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns; c) Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa Às Violações do Direito Internacional Humanitário; d) Contrafação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem; e) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão; f) Participação em motim armado; g) Associação criminosa; h) Contra a segurança do Estado, com exceção dos que respeitem ao processo eleitoral; i) Branqueamento; j) Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio; l) Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo; m) Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas; n) Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos; o) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado; p) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; q) Conexos com os crimes referidos nas alíneas d), j) e o)”.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/unct/>. Consultado em: 23-10-2017.

⁴⁶ Art.º 3º, nº1: Órgãos de Polícia Criminal: 1. São órgãos de polícia criminal de competência genérica: a) a Polícia Judiciária; b) a Guarda Nacional Republicana; c) a Polícia de Segurança Pública

investigação e repressão de crimes especialmente graves e previstos na lei, especialmente através da partilha de informação, como verificaremos no capítulo dedicado a este tema.

IV.3.2 Polícia de Segurança Pública

A PSP (criada como Polícia Cívica pelo Decreto-Lei n.º 144 de 8 de julho de 1867 e atualmente regulada pela Lei n.º 53/2007⁴⁷) consiste numa “força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”, sendo que a sua missão tem por finalidade “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. “A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito a regras gerais de hierarquia da função pública”.

A PSP está sob dependência “do membro do Governo responsável pela área da administração interna e a sua organização é única para todo o território nacional”, sendo que a sua missão consiste em “garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança; prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos; desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciais ou solicitadas pelas autoridades administrativas; velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito; garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada; participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional; proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situação de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza; manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente

⁴⁷ Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto

infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas; garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei; prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou consumo, assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos; participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais; contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos; prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei”.

As atribuições da Polícia de Segurança Pública são exercidas em todo o território nacional, sendo que quando cometidas “simultaneamente à Guarda Nacional Republicana, a área de responsabilidade da PSP é definida por portaria do ministro da tutela”. Fora destes termos a responsabilidade de atuação da PSP depende do pedido de outra força de segurança, de ordem especial ou de imposição legal.

Fora do território nacional a PSP só poderá cumprir a sua missão se estiver devidamente mandatada para o efeito. “Sem prejuízo das prioridades legais da sua atuação, coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas, designadamente, com os órgãos autárquicos e outros organismos, nos termos da lei. As autoridades da administração central, regional e local, os serviços públicos e as demais entidades públicas ou privadas devem prestar à PSP a colaboração que legitimamente lhes for solicitada para o exercício das suas funções”. “Os elementos da PSP no exercício do comando de forças têm a categoria de comandantes de força pública”, considerando-se força pública o efetivo mínimo de dois agentes em missão de serviço”

Em regime de estado de emergência a PSP fica sob comando do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), coadjuvando as autoridades judiciárias, através da atribuição de competências genéricas em matéria de investigação criminal⁴⁸.

IV.3.3 Guarda Nacional Republicana

A Guarda Nacional Republicana (criada por Lei a 3 de maio de 1911 e tutelada pelos ministérios da Administração Interna e Defesa, pela sua natureza militar⁴⁹) “é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”, tendo por missão assegurar a legalidade democrática, “garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional”.

A GNR faz parte integrante dos sistemas nacionais de segurança e proteção, estando dependente do membro do Governo responsável pela área da administração interna. “As forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

A Guarda Nacional Republicana tem as seguintes atribuições definidas por lei: “garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança; prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos; desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas; velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito; garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que

⁴⁸ Tal como previsto na LOIC.

⁴⁹ Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro

visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada; participar o controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional; proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza; manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas; garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei; prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo; participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais forças e serviços de segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades; participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais; contribuir para a formação e informação em matéria de segurança; prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei; assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos; garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas; prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira; controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga; participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura de espécies marinhas; executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de

matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves; colaborar na prestação das honras de Estado; cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas; assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas a fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal”.

“As atribuições da GNR são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial”, sendo que no caso de “atribuições cometidas simultaneamente à Polícia de Segurança Pública, a área de responsabilidade da GNR é definida por portaria do Ministro da tutela”. Aliás, e segundo Pedroso (2009), as competências de poderes atribuídos à GNR reconhecem-lhe a sua capacidade de salvaguarda da segurança, da paz e da tranquilidade públicas na quase total extensão do território português, servindo cerca de 60% da população residente e os grandes movimentos sazonais de pessoas.

Fora da sua área de intervenção, definida por lei, a GNR pode intervir dependendo, para isso, do pedido de outra força de segurança, de ordem especial ou de imposição legal.

A GNR pode ainda “prosseguir a sua missão fora do território nacional, desde que legalmente mandatada para esse efeito”. A GNR “coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas, designadamente com os órgãos autárquicos e outros organismos nos termos da lei”, sendo que “as autoridades da administração central, regional e local, os serviços públicos e demais entidades públicas e privadas devem prestar à GNR a colaboração que legitimamente lhes for solicitada para o exercício das suas funções”.

“No âmbito das suas atribuições, a GNR utiliza as medidas de polícia legalmente previstas e nas condições e termos da Constituição e da lei de segurança interna, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário”. “As autoridades judiciais e administrativas podem requisitar à Guarda a atuação de forças para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas”. Esta é “apresentada junto de autoridade de polícia territorialmente competente, indicando a natureza do serviço a desempenhar e o motivo ou a ordem que as justifica”, atuando as forças requisitadas no “quadro das suas competências e de forma a cumprirem a sua missão, mantendo total subordinação aos comandos de que dependem”. “Sem prejuízo do cumprimento da sua missão, a Guarda pode prestar colaboração a outras entidades públicas ou privadas que a solicitem, para garantir a segurança de pessoas e bens ou para

a prestação de outros serviços, mediante pedidos concretos que lhe sejam formulados, os quais serão sujeitos a decisão caso a caso. A administração central pode estabelecer protocolos com as autarquias locais para a execução das responsabilidades de construção, aquisição ou beneficiação de instalações e edifícios para a Guarda sempre que as razões de oportunidade e conveniência o aconselhem”.

No novo quadro de ameaças e riscos, no qual, como já vimos, se enquadra a problemática do terrorismo, a GNR “espelha a sua natureza nacional única, estabelecendo uma reserva profissional única e um elemento fundamental na atuação em fases de transição entre os diversos estádios do espectro normalidade-crise-conflito, com capacidade para atuar em situações extremas de catástrofe, proteção civil, gestão de crises e guerra” (Guedelha 2013, p.8), sendo que lhe são atribuídas as mesmas capacidades que à PSP, em matéria de investigação criminal, visto que ambas as forças partilham, em situações de normalidade, a responsabilidade de policiamento e manutenção da ordem e da segurança pública.

IV.3.4 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (tem origem em 1974, fazendo parte da PSP, com o nome Direção de Serviços de Estrangeiros. O SEF foi criado pelo Decreto-Lei n.º 440/86⁵⁰, retirando assim competências à PSP) “é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios. Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF atua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as ações determinadas e os atos delegados pela referida autoridade”⁵¹.

⁵⁰ Decreto-Lei n.º 240/2012 Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

⁵¹Disponível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id_linha=4165&menu_position=4130#0, consultado em 14 de outubro de 2016)

Juntamente com a PSP e GNR, o SEF, integra, através de oficiais de ligação permanente, a Unidade Nacional EUROPOL e os Gabinetes Nacionais de Ligação a funcionar junto da EUROPOL e da INTERPOL (Guedelha 2013).

Estando ainda a analisar a ação do SEF podemos referir a associação de novas tecnologias ao controlo de fronteiras e à documentação de segurança, patente no Sistema de Informação Schengen e no Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), aos quais foi feita referência quando explicitamos as agências europeias com competência ao nível da segurança. Também em Portugal (por exemplo com o PASSE e o RAPID) a cooperação tem incidido na implementação de sistemas de registo e tratamento de informações, permitindo a troca de informações atualizadas entre os Estados do Espaço Schengen, por forma a combater de forma mais eficaz as ameaças à segurança (Elias e Guedes 2010, Palos 2010, Guedelha 2013).

Neste sentido, torna-se evidente a necessidade de cooperação e coordenação dentro do SSI, e nomeadamente entre as FSS, por forma a preservar a coerência dos processos ao nível político. De seguida faremos referência desenvolveremos a questão da cooperação entre OPC's.

IV.4 Cooperação

A cooperação entre OPC's é regulada pelo diploma que aprova o Sistema Integrado de Informação Criminal⁵² (SIIC) “aprova as condições e os procedimentos a aplicar para instituir o sistema integrado de informação criminal (...) através da implementação de uma Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal” (PIIC)⁵³ “que assegure uma efetiva interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal”.

Esta Plataforma tem como “objetivo assegurar um elevado nível de segurança no intercâmbio de informação criminal entre os órgãos de polícia criminal (...) com vista ao reforço da prevenção e repressão criminal”. As autoridades judiciais e os órgãos de polícia criminal competentes podem “aceder completamente, através da plataforma, a outros sistemas e bases de dados de natureza administrativa ou policial a que tenham, nos termos das respetivas normas legais aplicáveis, direito de acesso.” “Os sistemas e bases

⁵² Lei n.º 38/2015, de 11 de maio.

⁵³ Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto

de dados são expressamente identificados em despacho próprio do SGSSI, dele sendo dado conhecimento, para efeitos de exercício das suas competências, ao Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal e à Comissão Nacional de Proteção de Dados (Lei n.º 38/2015 de 11 de maio).”

A lei especifica que “os sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal são independentes uns dos outros e geridos por cada entidade competente de acordo com o quadro legal especificamente aplicável, devendo, todavia, ser adotadas todas as medidas necessárias para assegurar a interoperabilidade regulada pela presente lei, com vista a possibilitar a partilha de informação através da plataforma. Os elementos dos órgãos de polícia criminal e as autoridades judiciais devidamente autorizados têm acesso a informação criminal contida nos sistemas de informação a que se refere o número anterior em relação às matérias que, cabendo no âmbito das respetivas atribuições e competências, tiveram, em cada caso, necessidade de conhecer. O fornecimento de dados e informações deve limitar-se àquilo que for considerado relevante e necessário para o êxito da prevenção ou investigação criminal no caso concreto”. “Através da plataforma podem ser: acedidos diretamente, com respeito pelo princípio da necessidade, dados e informações não cobertos pelo segredo de justiça; requeridos dados e informações cobertos pelo segredo de justiça”. “Cada órgão de polícia criminal assegura que não são aplicadas ao fornecimento de dados solicitados através da plataforma condições mais restritivas do que as aplicadas ao fornecimento de dados e informações ao nível interno, em iguais circunstâncias. O intercâmbio de dados e informações, nos termos da presente lei, não depende de acordo ou autorização da autoridade judiciária quando a autoridade requerida possa ter acesso aos dados sem tal requisito (Lei n.º 38/2015 de 11 de maio).

Nos casos em que o acesso a dados ou informações dependa legalmente de acordo ou de autorização de autoridade judiciária, deve o mesmo ser solicitado pela autoridade requerida à autoridade judiciária competente, por forma a ser decidido de acordo com regras idênticas às aplicáveis ao órgão de polícia criminal requerido. Os dados acessíveis através da plataforma são introduzidos, atualizados e apagados unicamente pelos utilizadores dos sistemas de cada órgão de polícia criminal, de acordo com a legislação específica que os regula.

Fica aqui bem patente o papel central de coordenação do SGSSI, reforçado pela LOIC e pela Lei-Quadro da Política Criminal⁵⁴, com várias estruturas e mecanismos sob sua competência, o que se pretende como um garante da cooperação eficiente entre os diferentes OPC's e os vários operados do SSI (Lucas 2011) que analisámos anteriormente.

IV. 5 Serviços de Informações

Antes de mais é necessário um enquadramento do que consideramos como informações. No fundo, estas dizem respeito a uma série de notícias, que englobam factos ou séries de factos, relacionáveis, que de uma forma centralizada, controlada, sistematizada e metódica, com objetividade e uma cadeia de comando que levam à produção de informação. Esta distingue-se das notícias em si, na medida em que está aqui inerente um processo subjetivo de opinião, complementado com trabalho de análise, para aferir da sua pertinência (Shulsky 2002).

As informações constituem-se como a questão central de quaisquer políticas de segurança, e daí a importância da sua referência. Em Portugal, a produção de informações é da competência do SIRP (Cardoso 2004), cuja configuração iremos desenvolver de seguida.

Em Portugal, a CRP⁵⁵ determina o regime jurídico do SIRP e do Segredo de Estado, sendo estes de competência legislativa da Assembleia da República.

A Lei-quadro do SIRP⁵⁶ define e enquadra a atividade dos SI no ordenamento jurídico português, sendo que há uma clara separação da atividade dos SI da desenvolvida pelas FSS (Monteiro 2011). Tal como definido por Carvalho (2017, p.104) o legislador teve uma preocupação em consagrar “uma total dissociação entre a atividade de informações e outras atividades das quais, é, muitas vezes, instrumental. Assim, não existe qualquer confusão no ordenamento jurídico entre atividade de informações e de IC, atividades policiais de segurança e das forças armadas. Em relação, particularmente,

⁵⁴ Lei n.º 72/2015, de 20 de julho

⁵⁵ Art.º 164º: É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: q) Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado; Art.º 166º: **2.** Revestem a forma de lei orgânica os atos previstos nas alíneas a) a f), h), j), primeira parte da alínea l), q) e t) do artigo 164.º e no artigo 255.º

⁵⁶ Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro

à atividade da IC, esse esforço de separação foi ainda mais óbvio (...) esta delimitação decorre, obviamente, de uma realidade histórica específica, e por isso de um zelo garantístico exagerado, mas também do facto de Portugal não ser um país sujeito a graves incidentes de segurança e de ter existido uma nítida confusão entre dois planos totalmente distintos, o das informações e o da Investigação Criminal”.

É neste sentido que o SIRP (SIS e SIED) tem responsabilidade de produção de informações de garantia de segurança interna e a independência nacional, sendo que a sua génese proíbe a prática de atos da competência dos OPC's ou das autoridades judiciária e que possam colocar em causa os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (Monteiro 2011).

A produção de informação não se deve limitar aos SI, sendo que se constitui como um marco fundamental na prossecução da ação das diferentes FSS e OPC's, se bem que pensadas num nível diferentes. Tal como nos refere Rui Pereira (2015, p.160) apesar da existência de SI os OPC's “podem produzir informações prospetivas instrumentais da Investigação Criminal” e “informações com alcance estratégico na condução da IC”.

Poderíamos então fazer uma distinção entre informações de segurança, por norma as informações de excelência no SI pelo seu carácter preventivo, e que têm como objetivo determinar a identidade, capacidades e intenções, tanto de indivíduos como de organizações que possam estar ou vir a estar envolvidos em ações que põem em causa a segurança, nomeadamente terrorismo, sabotagem ou espionagem (Romana 2008) e informações policiais que têm como objetivo evitar e investigar, procurando munir-se de dados incidindo sobre delinquentes, seus antecedentes, identificação, paradeiro, características físicas, no fundo todos os elementos que se revelem úteis para a prevenção e investigação criminais (Pereira 2007, Vaz 2015).

Falando em concreto do Sistema de Informações da República Portuguesa, o diploma supracitado definia as regras relativas ao seu funcionamento, nomeadamente o seu controlo e direção bem como a reiteração de dois serviços que passaremos a descrever, o SIS e o SIED, sendo que o SIM (Sistema de Informações Militares passou a designar-se Divisão de Informações Militares (DIMIL) na dependência direta do Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA))

“Ao SIS (Criado pelo Decreto-Lei n.º 300/84 e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 43/2003⁵⁷) compete a produção de informações de segurança para apoio à tomada de decisão do Executivo, numa perspetiva preventiva, procurando antecipar fenómenos, conhecendo à priori as ameaças que se colocam à segurança coletiva e antecipando a tutela do Estado relativamente à investigação criminal. Deste modo, compete-lhe recolher, processar e difundir informações no quadro da Segurança Interna, nos domínios da sabotagem, do terrorismo, da espionagem, incluindo a espionagem económica, tecnológica e científica e de todos os demais atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito democrático, incluindo os movimentos que promovem a violência (designadamente de inspiração xenófoba ou alegadamente religiosa, política ou desportiva) e fenómenos graves de criminalidade organizada, mormente de carácter transnacional, tais como a proliferação de armas de destruição em massa, o branqueamento de capitais, o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e o estabelecimento de redes de imigração ilegal”⁵⁸.

As FSS têm especial dever de cooperação com o SIS, sendo que, a pedido deste, são obrigadas a facultar notícias e elementos informação de que, no decorrer das suas funções, tenham conhecimento, podendo esta estar relacionada direta ou indiretamente com a segurança interna, prevenção de sabotagem, do terrorismo, da espionagem e práticas que pela sua natureza possam colocar em causa os princípios básicos de um Estado de Direito Democrático.

“O SIED tem por missão produzir informações visando a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. Nessa medida, assegura as informações necessárias sobre as ameaças de origem externa à segurança interna. Neste quadro, o SIED contribui para a produção de informação privilegiada, sobretudo nos domínios relacionados com: a avaliação da ameaça terrorista, a identificação de redes internacionais de crime organizado, nomeadamente as envolvidas em narcotráfico, facilitação da imigração ilegal e proliferação nuclear, biológica e química (NBQ); o acompanhamento permanente da situação de segurança das comunidades portuguesas residentes no estrangeiro; o alerta

⁵⁷ Lei n.º 4/2014, de 13 de agosto

⁵⁸ (Disponível em: <https://www.sis.pt/quem-somos/o-sis>, consultado em 14 de outubro de 2016).

precoce para situações de potencial comprometimento dos interesses nacionais; as matérias políticas, sociais, económicas, energéticas e de defesa* que constituam prioridade da política externa portuguesa.

O cumprimento destes objetivos é alcançado através da produção de informações no escrupuloso respeito pelos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição da República Portuguesa e na lei, bem como nas orientações emanadas do Primeiro-Ministro, de quem o SIED depende. O SIED, enquanto parte integrante do SIRP, visa contribuir para a edificação de uma Comunidade de Informações em sentido amplo promovendo, numa lógica de complementaridade institucional, a mobilização de atores nacionais relevantes no quadro da segurança, da defesa e da diplomacia. A partilha de informações com as forças e serviços de segurança nacionais na avaliação permanente da ameaça constitui, à luz desta visão, um princípio basilar da segurança, como decorre do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”⁵⁹.

Os objetivos destes dois órgãos de informação são alcançados numa visão de cooperação entre ambos, num sistema integrado, o SIRP, sendo que as suas competências não se podem limitar exclusivamente à sua área de atuação, pela complexidade dos fenómenos em causa.

V.6 Segurança Nacional

O conceito de segurança nacional encontra-se definido pelo Instituto de Defesa Nacional, desde 1979, como sendo a “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições”.

Este conceito enquadra na sua formulação mais comum a independência política e a integridade territorial, como valores que devem ser protegidos, sendo que de acordo com a legislação nacional podem ser adicionados valores que se demostrem relevantes. Para concretizar este conceito foi desenvolvido um “conceito estratégico de defesa

⁵⁹ Disponível em: <https://www.sied.pt/quem-somos/o-sied>, consultado em 14 outubro de 2016.

nacional”, sendo que, conforme bem o defende o Professor Doutor Ângelo Correia, na sua tese de doutoramento, falta um “conceito estratégico de Segurança Interna” que o complemente.

De acordo com o art.º 1º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas⁶⁰ a “defesa nacional é a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”, sendo que o Estado Português tem como um dos seus deveres fundamentais a preservação da paz e da segurança internacionais. Segundo as normas internacionais “Portugal atua pelos meios legítimos adequados para defesa dos interesses nacionais, dentro ou fora do seu território, da zona económica exclusiva ou dos fundos marítimos contíguos e ainda do espaço aéreo sob responsabilidade nacional.” Sob estes preceitos decorrem os seguintes objetivos permanentes: “garantir a independência nacional; assegurar a integridade do território; salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a proteção dos seus bens, e do património nacional; garantir a liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado; contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaças externas; assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais”

“A política de defesa nacional tem carácter permanente, exercendo-se a todo o tempo e em qualquer lugar”, tendo uma natureza global que abrange uma componente militar e uma componente não militar. “A política de defesa nacional tem âmbito interministerial, cabendo a todos os órgãos e departamentos do Estado promover as condições indispensáveis à respetiva execução.”

A Assembleia da República enquadra a política de defesa nacional e fiscaliza a sua execução, através do exercício das suas competências política, legislativa e financeira. “A condução da política de defesa nacional compete ao Governo”, sendo da incumbência

⁶⁰ Lei 29/82, de 11 de dezembro

do Conselho de Ministros “definir as linhas gerais da política governamental em matéria de defesa nacional, bem como as da sua execução.”

No contexto da política de defesa nacional foi aprovado o conceito estratégico de defesa nacional⁶¹, que consiste na “definição dos aspetos fundamentais da estratégia global do Estado adotada para a consecução dos objetivos da política de defesa nacional”.

“A atividade de defesa nacional cabe à comunidade nacional em geral e a cada cidadão em particular, deve ser assegurada pelo Estado e constitui especial responsabilidade dos órgãos de soberania”, incumbindo às Forças Armadas a “defesa militar da República”. “A componente militar da defesa nacional é exclusivamente assegurada pelas Forças Armadas”, podendo as forças de segurança colaborar “na execução da política de defesa nacional, nos termos da lei.”

Atualmente a distinção entre segurança interna e segurança externa é cada vez mais difusa, não sendo tão rígida a atribuição de competências nesta matéria. Como defende Leandro (2008, p.9) existe “uma componente externa da segurança interna e uma componente interna da segurança externa, o que significa a sobreposição das áreas de atuação, o que tem de ser cuidadosamente tratado em termos concetuais, legislativos, estruturais e operacionais, com especial ênfase na coordenação”, o que se torna preponderante no combate ao terrorismo, pela fluidez das ameaças e pela indubitável necessidade de rentabilização de recursos, num fenómeno que não conhece nacionalidades ou fronteiras (Nogueira 2008).

⁶¹ Com o desmembramento do União Soviética, e consequente emergência de novos países, há uma necessidade de reforçar a legitimidade dos países da Europa central e oriental, como atores internacionais, uma vez que já não se verifica o antagonismo existente leste-oeste que marca grande parte do século XX. Esta aproximação entre blocos e os movimentos de globalização que se fazem sentir nesta altura implicam indubitavelmente um relacionamento mais intrínseco entre países, instituições e organizações internacionais, o que leva a que os estados tenham que repensar a prioridade nos valores que orienta, adequando não só as suas políticas, mas também a resposta alcançada pelas forças de segurança a problemas de teor cada vez mais global. Com o 11 de setembro de 2001, há uma alteração da agenda político-estratégica, tornando-se imprescindível uma análise ponderada das ameaças e riscos numa lógica interna, mas também internacional, uma vez que se verifica a atenuação das ameaças ditas tradicionais, que apresentavam um cariz mais militar. Estes novos contornos das ameaças e riscos levam-nos a considerar um conceito difuso de fronteira, bem como em riscos multifacetados e multidimensionais, como se verifica pelo terrorismo transnacional, que assume novas formas de ação, com o ciberespaço e os meios de destruição maciça a assumirem uma potencialidade de ataque.

V.7 Exercício Prospetivo

Após a extensa análise que fizemos em matéria de segurança, nomeadamente no que diz respeito ao funcionamento do sistema português, estamos em condições, e de forma mais esquematizada e concreta, de perceber quais os mecanismos e atores intervenientes, numa lógica reativa, caso ocorra um atentado terrorista em solo português.

Em Portugal está definido que em caso de incidente tático policial, como é o caso de um ato terroristas, se deve dar prioridade à ordem pública e não à investigação criminal, por se entender que em primeiro lugar devem ser tidas em conta as necessidades imediatas das populações. No entanto, este é um facto discutido, uma vez que a PJ não reconhece competências de investigação criminal, nomeadamente de recolha e tratamento de material probatório, à GNR e à PSP. Assim, num primeiro momento seriam a PSP e a GNR a intervir, consoante a sua competência territorial, dando resposta às questões prementes que se colocam logo após o ataque terrorista, nomeadamente a detenção de suspeitos ou presumíveis autores materiais do ataque, por forma a evitar a sua fuga ou até mesmo réplicas da sua ação. Em paralelo com esta intervenção dos OPC's é essencial a intervenção do Sistema de Proteção Civil, do Sistema de Operação e Socorro e do Sistema Integrado de Emergência Médica, que apesar de não termos falado em específico durante a nossa dissertação, são essenciais numa primeira resposta, sendo que podem existir vítimas e têm que ser aferidos os danos causados que, no imediato, possam constituir um perigo para a população.

A UCAT entra em ação, simultaneamente, pondo em marcha todos os mecanismos de que dispõe em matéria de reação, contenção e investigação, em articulação com as várias FSS, por forma a assegurar e incrementar a partilha de informações, garantir e desenvolver a coordenação dos planos das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, e assegurar, no plano da cooperação internacional, a articulação e a coordenação relativa à rede de pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

É no âmbito da UCAT que a PJ entra em ação, tendo competência reservada absoluta nestes casos, continuando posteriormente a investigação do respetivo processo crime, visando apurar a identidade de todos os envolvidos na preparação e ataque, desde autores a cúmplices, por forma a perceber toda a envolvência dos acontecimentos, e a perpetuação ou não de existência de perigo para a população. Neste ponto, a ação da PJ

deveria estar informada e em coordenação com os Serviços de Informações, por forma a compreender eficazmente e de forma holística todas as implicações da situação. No entanto, e com características diferentes na sua organização, estas duas entidades não cooperam de forma integrada, o que dificulta a ação de ambas.

Uma das questões fulcrais, e que focámos na nossa análise foi o papel central do SGSSI, que em situações de crise assume competência geral de comando⁶². Tem, nestas situações, poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes FSS e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

É este que, juntamente com o SGSIRP, informa o PM aconselhando-o no caminho a tomar em termos políticos. Neste caso, o SGSSI atua numa lógica de avaliação de risco, por forma a perceber a persistência de probabilidade de ocorrência de um novo ataque e as implicações que o próprio ato terrorista representou. Por outro lado, mas numa lógica de coordenação, o SGSIRP atua numa lógica de avaliação da ameaça e do seu impacto, aferindo da possibilidade de fuga e eventual necessidade de suspensão do Acordo de Schengen⁶³, e reposição do controlo de fronteiras. Existe ainda a possibilidade de, e sendo

⁶² Por indicação do PM ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna.

⁶³ Art.º 25º, n.º1: Quadro geral para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas: Em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro no espaço sem controlos nas fronteiras internas, esse Estado-Membro pode reintroduzir, a título excecional, o controlo em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas, por um período limitado não superior a 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder 30 dias. O alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas não devem exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave. Art.º 26º: Critérios para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas: Se um Estado-membro decidir, em último recurso, reintroduzir temporariamente o controlo numa ou mais fronteiras internas ou numa parte das mesmas, ou decidir prorrogar essa reintrodução (...) deve avaliar de que forma essa medida é suscetível de responder adequadamente à ameaça à ordem pública ou à segurança interna, e deve apreciar a proporcionalidade da medida em relação a essa ameaça. Aquando dessa apreciação o Estado-Membro deve ter em conta (...) o impacto provável das eventuais ameaças à ordem pública ou à segurança interna no Estado-membro em causa, incluindo os incidentes ou ameaças terroristas subsequentes, bem como as ameaças relacionadas com a criminalidade organizada e o impacto provável dessa medida sobre a livre circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas. Art.º 27º, n.º1: Procedimento para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas: Caso um Estado-Membro preveja reintroduzir o controlo nas fronteiras internas notifica do facto os demais Estados-Membros e a Comissão o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista, ou num prazo mais curto se as circunstâncias que justificam essa reintrodução forem conhecidas menos de quatro semanas antes da data de reintrodução prevista. Para esse efeito, o Estado-Membro em causa faculta as seguintes informações: a) Os motivos da reintrodução prevista, incluindo todos os dados pertinentes que especifiquem os factos que constituem uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna no Estado-Membro; b) O alcance da reintrodução prevista, indicando a(s) parte(s) das fronteiras internas em que deve ser restabelecido o controlo nas fronteiras internas; c) A denominação dos postos de

o risco demasiado acrescido de ser decretado o Estado de Sítio⁶⁴ ou o Estado de Emergência⁶⁵, limitando a atividade dos cidadãos e reforçando os poderes das FSS. Qualquer uma destas decisões é da exclusiva competência do PM, sendo que as figuras do SGSSI e do SGSIRP atuam apenas como órgãos consultivos.

Como podemos concluir o combate ao terrorismo exige uma resposta multissetorial e integrada, por forma a conjugar as diferentes missões e competências de cada órgão do sistema, na prossecução de um espaço de segurança comum, tanto numa lógica nacionalista, como tendo em conta a inserção do nosso país no espaço europeu, e ainda mais tratando-se de um fenómeno transnacional como é o caso do terrorismo.

passagem autorizados; d) A data e a duração da reintrodução prevista; e) Se for caso disso, as medidas a tomar pelos demais Estados-Membros. Art.º 28, n.º1 e n.º2: Procedimento específico nos casos que exijam ação imediata: Caso uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro exija uma ação imediata, o Estado-Membro em causa pode reintroduzir, a título excecional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas por um período limitado até dez dias. Caso reintroduza o controlo nas fronteiras internas, o Estado-Membro em causa notifica simultaneamente desse facto os demais Estados-Membros e a Comissão, comunicando-lhes as informações e os motivos que justificam a aplicação do procedimento previsto no presente artigo. A Comissão pode consultar os outros Estados-Membros imediatamente após a receção da notificação.

⁶⁵ Lei n.º 44/86 de 30 de setembro: Regime do estado de sítio e do estado de emergência

Considerações Finais

O terrorismo constitui-se, atualmente, como uma das principais ameaças ao bom funcionamento das instituições democráticas, assumindo-se como um dos principais focos dos sistemas de segurança interna.

Apesar deste problema ser transversal a uma escala mundial, tem vindo a ter uma maior visibilidade e disseminação, pelos meios de comunicação social, sobretudo pela reiteração dos objetivos de ocupação de territórios perdidos, que coincidem com o mundo ocidental, e onde a imprevisibilidade temporal e de alvo causam uma maior preocupação e alocação de recursos governamentais e institucionais.

Mas falar em terrorismo é falar num fenómeno complexo, intrincado, necessitando duma rede de respostas com as mesmas características, uma vez que as suas causas e consequências vão para além do imediatamente percebido e difundido. Importa pensar em termos macro um fenómeno que à partida pensamos circunscrito e controlável.

Aliás há algumas premissas que damos como certas quando falamos de terrorismo que são falaciosas e que devem ser excluídas das políticas públicas de segurança. Uma ideia tão antiga como a conceção de terrorismo é o facto de este ser um produto da pobreza, partindo do princípio de que a falta de oportunidades leva a um aumento da raiva face à sociedade em que se inserem. Por outro lado, temos o facto dos terroristas serem considerados incapazes ou com dificuldades de integração em sociedade, o que, se tivermos em conta os novos acontecimentos que têm assolado a Europa é falacioso, mesmo tendo em consideração que estes indivíduos são provenientes de minorias. O *profiling*, como técnica de reconhecimento de um terrorista, é ainda pouco fiável, apesar dos esforços no desenvolvimento desta técnica, sobretudo na identificação dos chamados “lobos solitários”, o que nos leva a confirmar o carácter de imprevisibilidade das novas formas de terrorismo, sendo por isso necessária a elaboração de políticas que permitam uma intervenção alargada nesta área, sem relegar para um segundo plano os princípios básicos de um Estado de Direito Democrático, de liberdade e justiça.

É, deste ponto, que advém a necessidade de um estudo aprofundado do terrorismo, não como tática subversiva em si, mas como um problema securitário, a ser analisado à luz dos principais tratados e diplomas legais que regulam esta matéria.

No caso português é inegável, como vimos a influência das normativas europeias, uma vez que o nosso país é parte integrante da União Europeia desde 1986, e estas são de

caráter obrigatório para a totalidade dos Estados-membros. Analisar o modelo português sem ter em consideração as formulações europeias seria excluir do estudo uma parte fulcral de análise e de entendimento das questões de segurança, e sobretudo da necessidade de estratégias comuns dos Estados-membros, por um órgão com competência supraestadual, que permitam a cooperação efetiva e eficaz, centrada num modelo de boas práticas, e tendo por conta o contributo individual de cada Nação.

No fundo, o que a Agenda Europeia para a Segurança pretende é delinear os princípios básicos de ação em matéria Europeia, com especial enfoque no terrorismo e nos processos de radicalização, propondo novas estratégias de combate ao terrorismo que se centrem nos vários aspetos do fenómeno, na criminalidade organizada internacional, com uma intensificação dos países vizinhos europeus, e na cibercriminalidade, com uma modernização e aplicação eficiente da legislação em vigor.

Todos estes fenómenos não devem ser olhados de forma isolada e reducionista, mas sim tendo em conta a interconexão de todos os fenómenos, considerando em todos os momentos o respeito pelos direitos fundamentais, por ações transparentes e responsáveis, com esforços centrados na cooperação dos órgãos de segurança internos e externos dos Estados-membros.

É então indispensável que as forças de segurança do nosso país estejam preparadas, de forma eficiente, para conseguirem resolver os problemas que se imponham nesta área, com uma aplicação nacional, mas tendo em conta a cooperação, tanto ao nível das políticas públicas, como com os seus parceiros europeus.

Em Portugal, em matéria de segurança interna, está implementado um sistema dual de polícia, assente em duas grandes forças de segurança. Uma com natureza militar e outra de natureza civil. O que pode levar a uma resposta negativa à nossa hipótese de trabalho, as forças de segurança portuguesas encontram-se organizadas de forma a permitir uma resposta eficaz na prevenção e repressão do terrorismo, tendo em conta as normativas nacionais e internacionais em matéria de segurança.

Colocamos esta questão pois a existência de uma divisão tão marcada entre as diversas forças de segurança pode colocar em causa os princípios básicos de cooperação em relação a esta matéria.

No nosso país, não é tanto a natureza do modelo que está em causa, mas sim a existência de duas forças de segurança, a PSP e a GNR, a PJ como OPC e o SEF como

serviço de segurança, entre outros que não referimos ao longo do estudo, o que leva a uma maior dispersão das competências gerais e específicas, o que fomenta a competição, e até mesmo a reserva de informação.

Considerando o terrorismo como um fenómeno criminal que se desenvolve num ambiente clandestino e de difícil acesso, precisamente pelo seu carácter de imprevisibilidade, é necessário a integração do termo de “valor informacional”, sobre as capacidades e meios de pesquisa e análise de informação de outras forças e serviços de segurança como a PSP, a GNR e o SEF, para além das competências reservadas da PJ.

Neste caso, a PSP e a GNR, por estarem mais próximas das populações conseguiriam obter informação privilegiada e concreta, impossível se pensarmos num nível mais nacional (por exemplo, os programas de policiamento de proximidade). Ou seja, e tendo mais uma vez em conta os novos desenvolvimentos relacionados com o fenómeno terrorista, é necessário um alargamento do espectro de pesquisa, envolvendo as populações locais na identificação de práticas que possam constituir ou vir a constituir-se como um atentado à segurança.

No caso do SEF, o controlo de fronteiras é essencial para a mitigação das ações das redes internacionais, que não conhecem restrições territoriais, e daí o grande espectro de meios e métodos que podem estar envolvidos num ataque.

No entanto, esta não nos parece constituir a melhor forma de organização do SSI, nomeadamente no que toca às áreas de cooperação e troca de informações entre OPC's. O ambiente securitário internacional sofreu inúmeras alterações, sendo que agora temos que pensar na imprevisibilidade como uma das características principais, com riscos diversos e difusos, tanto espaço como temporalmente, com um maior espectro de atores participantes, daí ser crucial a aposta na informação, para a elaboração de medidas de carácter mais preventivo e não tanto reativo. Isto verifica-se, por exemplo, com a elaboração de legislação concernente com o combate ao terrorismo que, em análise é sempre aprovada após grandes ataques, privilegiando-se, ainda, um carácter reativa de elaboração de políticas públicas.

O que vimos propor, e tomando em consideração todas as características do sistema de segurança português que foram apontadas, é a criação de um corpo de polícia único, com diferentes departamentos, à semelhança do que acontece noutros países europeus, com vista a promover um ambiente de cooperação, o que permitiria uma maior exigência

no desempenho dos profissionais de segurança, um maior rigor de atuação e uma gestão de meios e recursos menos dispersa e mais eficiente.

Esta não é uma proposta que reúna consenso, sendo que a unanimidade só existe quanto à necessidade de uma maior celeridade na partilha de informações, quer policiais, quer criminais, não só para a eficácia da ação policial como, também, para guiar os serviços de informações na identificação e avaliação de ameaças que impendam e se materializam sobre território nacional.

Como já vimos pelos pontos apresentados pelo Estudo do IPRI, previamente referenciado, a divisão entre a GNR e a PSP põe também ela alguns entraves ao bom desenvolvimento dos pressupostos de cooperação e coordenação em matéria de segurança. Existe efetivamente uma concorrência institucional entre as duas forças de segurança, o que acaba por criar a sobreposição de áreas territoriais e funcionais a que estão afetas, com uma má gestão dos meios disponibilizados. A multiplicação de OPC's, além de uma diversificação das tutelas, leva, inevitavelmente, a uma potenciação de conflito de competências.

Aliás, neste mesmo estudo estavam previstos três cenários de transformação do sistema de segurança. O primeiro representava um modelo de múltipla dependência, com a criação de uma polícia nacional, que agregava a PSP e o SEF, dependentes do MAI, a par da GNR, sendo que a PJ continuava a depender do MJ. O segundo modelo colocava na dependência de um mesmo membro do governo as FSS. Neste cenário, o Secretário Geral do SSI assumiria um papel preponderante na coordenação destas, em especial no que se referia à estrutura do Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRINC), e mantendo o formato proposto no modelo anterior, ou seja, a existência de duas grandes forças de segurança, uma de natureza eminentemente militar e outra civil, a GNR e a Polícia Nacional, e a Polícia Judiciária. Por fim, o último cenário assemelhava-se aos modelos francês e espanhol, em que se previa a criação de uma polícia nacional que agregaria a PSP, o SEF e a PJ, embora cada uma das forças mantivesse as suas competências e autonomia funcional e técnica, através da criação de direções centrais. A GNR manteria as suas competências de “gendarmerie” inscritas em, como em qualquer um dos cenários anteriores. Este seria o cenário em que o Secretário Geral do SSI, submetido a uma tutela única, ficaria com poderes reforçados no campo da coordenação e controlo operacional das duas forças de segurança e autoridade para coordenar, numa lógica de geometria, variável os restantes atores do SSI alargado.

É nossa convicção que este último modelo, apesar de com algumas limitações, dos apresentados, seria o mais adequado para um combate eficaz aos problemas securitários atuais, de entre eles o terrorismo. Este mesmo modelo é o defendido por Matos (2016) após uma análise extensiva do atual modelo de organização do SS, em Portugal, e tendo em conta outros SS interna a nível mundial.

No entanto, a nossa perspetiva coaduna-se mais com a proposta por Guedes Valente (2007), com a criação de uma única força, a Polícia Nacional, que englobasse todas as FSS e dividida por seis áreas de intervenção: área do ensino, área da prevenção e ordem pública, área de investigação criminal, área administrativa, área de logística e finanças, e área de recursos humanos.

Assim, e com uma fusão dos diferentes serviços e tutelas das forças de segurança a sua cooperação e gestão seria mais centralizada e eficaz, tornando-as melhor capacitadas no combate a problemas criminais complexos, que englobam diferentes áreas do fenómeno criminal.

Independentemente do cenário a adotar “a aproximação ao modelo europeu, com a colocação das polícias sob uma mesma tutela política, será uma inevitabilidade a médio prazo. As polícias vão ter de desenvolver uma cultura de atuação comum, de partilharem de modo eficaz as informações e os dispositivos tecnológicos. Esta maior racionalidade de gestão, que visa uma otimização dos meios só será possível, segundo penso, com a tutela única que permita um reforço da coordenação da ação. A estratégia europeia de segurança vai no sentido de uma abordagem integrada, eliminando duplicações e redundâncias que são inibidoras da atuação eficaz das forças de segurança”⁶⁶.

Para concluir, e tendo em conta a especificidade do fenómeno terrorista, torna-se essencial estender este modelo de integração aos SI, cuja capacidade técnica resultaria numa mais valia na luta contra o terrorismo, quer no nosso país, quer a nível internacional. Estes serviços deveriam estar sob a égide do Secretário-Geral do SSI, permitindo uma melhor coordenação dos esforços de pesquisa, recolha e análise de informação.

Por fim, a par de uma Estratégia Nacional de Contra Terrorismo, em sintonia com as normativas europeias, e assente na cooperação institucional nacional e internacional, e

⁶⁶ Lourenço, N. (2013). A tutela política única das polícias é inevitável. In Diário de Notícias.

tendo em conta os processos de crescente radicalização e recrutamento na Europa, afigura-se indispensável a implementação de Planos Nacionais contra a radicalização violenta e o extremismo, de forma a mitigar a ação terrorista e as suas consequências, sendo necessário ter em consideração que o terrorismo não é um ato em si só, mas sim um conjunto alargado de processos e técnicas levados a cabo com o intuito de subverter os princípios de liberdade, direitos e garantias a que nos habituámos a dar como certos.

Referências Bibliográficas

Livros

- Anes, J. M. (2011). *Organizações Criminais: Uma Introdução ao Crime Organizado*. Universidade Lusíada Editora
- Bailey, K. (1994). *Methods of Social Research*. United States of America: The Free Press.
- Baptista, C. S., e Sousa, M. J. (2011). *Como Fazer Investigação, Dissertações, Tese e Relatórios-Segundo Bolonha: Pactor*.
- Beck, U. (2015). *A Sociedade de Risco Mundial: em busca da segurança perdida*. Edições 70.
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press.
- Borges, J. V. e Rodrigues, T. F. (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Brandão, A. P. (2011a). *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional: Contributos para uma Reflexão*. Edições Almedina.
- Braz, J. (2010a). *Investigação Criminal: Os desafios da nova criminalidade*. Coimbra: Almedina.
- Brunet, A. R. i. (2007). *La seguridad y sus políticas*.
- Bunyan, T. (1993). *Trevi, Europol and the European state*.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear*.
- Caldwell, D., e Williams, R. E. (2006). *Seeking Security in an Insecure World*: Rowman and Littlefield Publishers.
- Camacho, J. (2011) *Terrorismo em Portugal*. RCP Edições.
- Cardoso, P. (2004). *As Informações em Portugal*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Cresswell, J. (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches* (15, anotada ed.): Sage Publications.

Duarte, F. P. (2015). *Jihadismo Global: das palavras aos atos – Al-Qaeda, Estado Islâmico e o Império do terror*. Marcador.

Durkheim, É. (1894). *Les Règles de la Méthode Sociologique: essai*.

Edições Colibri (2012). *O Terrorismo e as FP 25 Anos Depois*.

Elias, L. e Marques, A. (2010). *Controlos Remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Lisboa: Almedina.

Fernandes, L. F. e Valente, M. M. G. (2005). *Segurança Interna-Reflexões e Legislação*. Edições Almedina.

Ferrajoli, L. (2003). *Pasado y Futuro del Estado de Derecho* (Vol. Trotta). Madrid.

Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research* (Fourth Edition ed.): SAGE Publications.

Geertz, C. (1983). *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*: Library of Congress Cataloging in Publication Data.

Giddens, A. (1999). *O Mundo na Era da Globalização* (S. Barata, Trans.).

Guest, G., Namey, E. E., e Mitchell, M. L. (2013). *Collecting Qualitative Data: A Field Manual for Applied Research*. United States of America: SAGE Publications.

Jakobs, G. (2003). *Ciência do Direito e Ciência do Direito penal* (M. A. R. Lopes, Trans. Vol. 1).

Koche, J. C. (1997). *Fundamentos de Metodologia Científica: Teoria da Ciências e Prática de Pesquisa* (14 ed.).

Kuhn, T. S. (1962). *A Estrutura das Revoluções Científicas*: Editora Perspetiva.

Lara, A. S. (2007). *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*. Edições Almedina.

Lara, A. S. (2011), *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: ISCSP.

Lourenço, Nelson e Lopes, Figueiredo e Conde Rodrigues, José e Costa, Agostinho & Silvério, Paulo. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna*.

Lyotard, J. F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge* (G. Bennington & B. Massumi, Trans. Vol. 10): University of Minnesota Press.

Matos, H. J. (2016). *Terrorismo & Contraterrorismo: Sistemas de Segurança Interna*. Portugal: Caleidoscópio.

Monteiro, R. L. (2011). Breve História das Informações em Portugal no Pós 25 de abril. Em P. B. Graça (Coord.). *Estudos de Intelligence* (pp. 37-48). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.

Neuman, W. L. (2002). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (Fifth ed.).

Pereira, R. C. (2006). *Textos de Direito e Segurança*. Lisboa.

Pimentel, I. F. (2007). *A História da PIDE*. Lisboa.

Pinto, J. N. (2017). *O Islão e o Ocidente: A Grande Discórdia*. Dom Quixote.

Pinto, N. T. (2015). *Os Combatentes Portugueses do “Estado Islâmico”*. A Esfera dos Livros.

Pires, N. L. (2016). *Resposta ao Jihadismo Radical: Políticas e estratégias para vencer grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh*. Nexo.

Post, J. M. (2007). *The Mind of the Terrorist: The Psychology of Terrorism from The IRA to Al-Qaeda*. New York: Palgrave Macmillan.

Quivy, R., e Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trans.): Gradiva.

Recasens, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona.

Robert, P. (2002). *O Cidadão, o Crime e o Estado*.

Santos, J. A. Loureiro dos (2016). *A Guerra no Meio de Nós: A realidade dos conflitos do século XXI*. Clube de Autor.

Santos, L. (2004). *Convulsões Ano III da “Guerra” ao Terrorismo: Reflexões sobre estratégia IV*. Publicações Europa-América.

Shulsky, A. N. (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3^a ed.. EUA: Brassey's

Valente, M. M. G. (2013). *Segurança - Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Âncora Editora.

Waltz, K. (2001). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York.

Wilkinson, P. (1974). *Political Terrorism*: Macmillan.

Zaffaroni, E. R. (2006). *El enemigo en el Derecho Penal*. Madrid.

Capítulos de livros

Afonso, A. (1994). Do período de transição à atualidade. Em J. Medina (Dir.). *História de Portugal dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias* (Vol. XIV) (pp. 234-264). Lisboa: Clube Internacional do Livro.

Balzacq, T. (2011). A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants. *Securitization Theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.

Braz, J. (2010b). O terrorismo como forma de crime organizado. Em Almedina (Ed.), *Investigação criminal: a organização, o método e a prova-os desafios da nova criminalidade* (pp. 277-280).

Emmers, R. (2010). "Securitization" *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.

Ferreira, J. M. (1994). A luta institucional num Portugal em transe. Em J. Matoso (Dir.). *História de Portugal* (Vol. 8) (pp. 216 -277). Lisboa: Editorial Estampa.

König, H. D. (2004). *Deep Structure Hermeneutics: A Companion to Qualitative Research* (pp. 313-320): SAGE Publications.

Kratcoski, P., e Kratcoski, L. D. (2010). Police Without Borders: An Overview. Em C. Roberson, D. Das, & J. Singer (Eds.), *Police Without Borders: The Fading Distinction between Local and Global* (pp. 1-26).

Monteiro, R. L. (2011). Breve História das Informações em Portugal no Pós 25 de abril. In P. B. Graça (Coord.). *Estudos de Intelligence* (pp. 37-48). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.

Pereira, R.C. (2004). Os desafios do terrorismo: a resposta penal e o sistema. In A. Moreira (Coord.). *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso* (pp.491- 528). Lisboa: Prefácio.

Reis, A. (1985). A Revolução do 25 de abril. In J. H. Saraiva (Dir.). *História de Portugal* (pp. 361 – 387). Lisboa: Publicações Alfa.

Schmid, A. P. (2011). The Definition of Terrorism. Em A. P. Schmid (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*: Routledge Handbooks.

Valente, M. M. G. (2007). Da Segurança Pública: Contributos para uma tipologia. Em Gouveia, J. B., e Pereira, R. (Coord.), *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 283-312.

Waeber, O. (1995). Securitization and desecuritization. Em C. U. Press (Ed.), *On security*. New York.

Artigos Científicos

Agra, C., Quintas, J., e Fonseca, E. (2001). De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas portugais. *Déviance et Société*, 25(4).

Alexandre, A. F. (2000). A dinâmica da sociedade de risco segundo Anthony Giddens e Ulrich Beck. *Geosul*, 15(30), 150-167.

Anderson, N. D. (2012a). Re-redefining International Security: Bringing Intent Back In. *The Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, 4.

Argomaniz, J. (2009). *Post-9/11 institutionalisation of European Union Counter-terrorism: Emergence, Acceleration and Inertia*. University of Nottingham: School of Politics and International Relations.

Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.

Bianchi, A. (2014). O conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova*, 92, 79-104.

Blumer, H. (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. University of California Press.

Brandão, A. P. (2011b). O 11 de setembro Dez Anos Depois: Os *gaps* da União Europeia. *Relações Internacionais*, 31, 45-54.

Carrera, S., e Guild, E. (2012). Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming. *Liberty and Security in Europe* (51).

Collins, A. (2005). Securitization, Frankenstein's monster and Malaysian education. *The Pacific Review*, 18(4), 565-586.

- Crenshaw, M. (1981). The Causes of Terrorism. *Comparative Politics*, 13, 379-399.
- Dannreuther, R. (2010). International Relations Theories: Energy, Minerals and Conflict. Framework for understanding the sources of conflict and tension.
- Fernandes, A. H. (2009). A Estratégia e as Relações Internacionais. *Nação e Defesa* (122), 151-172.
- Fernandes, L.F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Freilich, J. D., Chermak, S., e Simone, J. (2009). Surveying American State Police Agencies about Terrorism Threats, Terrorism Sources, and Terrorism Definitions. *Terrorism and Political Violence*, 21(3), 450-475.
- Garcia, F. P. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo. *Negócios Estrangeiros* 9.1.
- Goetschel, L. (2000). Globalisation and Security: The Challenge of Collective Action in a Political Fragmented World. *Global Society*, 14(2).
- Gonçalves, C. (2017). Lobbying e Corrupção: A perspectiva Parlamentar Portuguesa. *Segurança e Defesa* (34), 8-18.
- Guedelha, M. J. (2013). Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 – Forças e Fraquezas. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Guild, E., e Carrera, S. (2009). Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme Policy Brief. Centre for European Policy Studies, Brussels, 196.
- Halwani, R. (2006). Terrorism: Definition, Justification, and Applications. *Social Theory and Practice*, 32(2), 289-310.
- Kay, S. (2004). Globalization, Power, and Security. *Security Dialogue*, 35, 9-25.
- Labayle, H., e Bruycker, P. (2013). Towards the negotiation and adoption of the Stockholm Programme's Successor for the period 2015-2019. Parlamento Europeu, Bruxelas.
- Laşan, N. (2012). International Relations Theory and Security. *The Public Administration and Social Policies Review*, 2.

Leite, I. C. (2010). Justiça e Assuntos Internos: um caso de governação supranacional na União Europeia? V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Aveiro.

Lentini, P. (2008). Understanding and combating terrorism: definitions, origins and strategies. *Australian Journal of Political Science*, 43, 133-140.

Lucas, P. M. (2011). O Papel do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna na coordenação dos Órgãos de Polícia Criminal. *Politeira*, VIII, 163-173.

Merrien, F. X. (1998). Governance and Modern Welfare States. *International Social Science Journal*, 57-67.

Miranda, L. (2013). A ação externa do espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da U.E. *Relações Internacionais*, 40(As dimensões externas da segurança interna), 97-109.

Nogueira, J. F. (2008). Terrorismo e Forças Armadas. *Revista de Segurança e Defesa*, 8, 119.

Noivo, D. (2010). Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma Abordagem Comum. *Revista de Segurança e Defesa*, 14, 35-46.

Palos, J. (2010). É irreversível o Processo que se iniciou com a Frontex. *Segurança e Defesa*, 15, 98 -102.

Pereira, J. (2009). O SIRP Abriu um Novo Rumo para a Estruturação da Administração Pública. *Segurança e Defesa*, 9,13-17.

Pereira, J. (julho de 2007). Segurança Interna: O mesmo conceito, novas exigências. *Revista Segurança e Defesa* no3, pp. 97-104.

Pires, N. L. (2012a). Terrorismo, uma ameaça perene. *Revista Militar*, (2525/2526), 663–680.

Pires, N. L. (2012b). Terrorismo, uma tecnologia “off the shelf”. *Revista Dragões d’Entre Douro e Minho do Regimento de Cavalaria n.º 6-Ano XII- n.º33*.

Pires, N. L. (2016). Do Terrorismo Transnacional ao choque de Valores. *Revista Nação e Defesa* n.º143, pp 59-70.

Rapoport, D. C. (2002). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics*, 8(1).

Romana, H. B. (junho de 2008). Informações: um reflexão teórica. Revista Segurança e Defesa no6, pp. 98-101.

Ruby, C. L. (2003). The definition of Terrorism. Analysis of Social Issues and Public Policy (2), 9-14.

Seabra, P., e Noivo, D. (2010). Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma Abordagem Comum. Segurança e Defesa.

Sorel, J.M. (2003). Some Questions about the Definition of Terrorism and the Fight Against its Financing. European Journal of International Law, 14(2), 365-378.

Stein, A. A. (1976). Conflict and Cohesion. Journal of Conflict Resolution.

Stritzel, H. (2007). Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond. European Journal of International Relations, 13(3), 357-383.

Torres, J. (2009). *Terrorismo Islâmico: Gestão de riscos para a segurança nacional*. Lisboa: Centro de Investigação e Desenvolvimento em Direito.

Tuñón, j. (2012). Crónica de la Unión Europea. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 24.

Vaz, A. (2015). As Informações Policiais. Revista de Direito e Segurança (5), 39-54.

Wolfers, A. (1952). National Security as an Ambiguous Symbol. Political Science Quarterly, 481-502.

Comunicações em Conferências

Agra, C. (2001). Elementos para uma Epistemologia da Criminologia. Comunicação proferida na Comemoração dos 5 anos da FDUP.

Agra, C. (2007). Podemos medir a criminalidade? Comunicação proferida em Inovação, poder e desenvolvimento: congresso para a cidadania.

Cross, M. K. D. (2011). *EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half- Full*. California: University of Southern California.

Inácio, A., e Araújo, D. (2017). Um novo paradigma para a segurança. Comunicação proferida em A segurança interna no século XXI: Tendências e Dinâmicas. Amadora: Academia Militar.

Pereira, R. (2005). Informações e investigação criminal. In M. M. Valente, I Colóquio de Segurança Interna (pp. 155-169). Coimbra: Almedina.

Online Database

Academia Europeia de Polícia (CEPOL). (2014). europa.eu. Disponível em http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/cepol/index_pt.htm. Consultado em 30-11-2016.

Agência da União Europeia para os sistemas informáticos de grande escala (eu-LISA). (2014). europa.eu.. Disponível em: http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/eu-lisa/index_pt.htm. Consultado em 5-12-2016.

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2014). europa.eu. Disponível em: http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_pt.htm. Consultado em 30-11-2016

Agência Europeia de Defesa. (2014). europe.eu. Disponível em http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/security_agencies/eda/index_pt.htm. Consultado em 9-12-2016

Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX). (2014). europa.eu. Disponível em: http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm. Consultado em 4-12-2016

Global Terrorism Database, Disponível em: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=target&casualties_type=b&casualties_max=.%20Consultado%20em%2030-05-2016.&ctp2=all&country=162. Consultado em 30-05-2017.

Global Terrorism Database, Disponível em: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=201111280033>. Consutado em 30-05-2017

Global Terrorism Database, Disponível em: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=attack&casualties_type=b&casualties_max=.%20Consultado%20em%2030-05-2016.&ctp2=all&country=162. Consultado em 30-05-2017.

Global Terrorism Database, Disponível em: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?start_yearonly=&end_yearonly=&start_year=&start_month=&start_day=&end_year=&end_month=&end_day=&country=162&asmSelect1=&ctp2=all&success=yes&casualties_type=b&casualties_max=. Consultado em 30-05-2017.

Nunes, S. (2007). Programa de Haia. Disponível em: www.carloscoelho.eu/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=777. Consultado em 28-11-2016.

Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL). (2014). europe.eu. Disponível em: http://europa.eu/about.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_pt.htm. Consultado em 28-11-2014

Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST). (2014). europa.eu. Disponível em: http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/eurojust/index_pt.htm. Consultado em 26-11-2016.

Unidade Nacional de Combate ao Terrorismo, Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/unct/>. Consultado em: 23-10-2017.

Documentos Oficiais

Comissão Europeia. (2008). Guia das Instituições da União Europeia.

Comissão Europeia. (2009). Justiça, Liberdade e Segurança na Europa desde 2005: a Avaliação do Programa de Ação de Haia.

Comissão Europeia. (2012). A Europa de Livre Circulação: o Espaço Schengen.

Comissão Europeia. (2014). Europa sem fronteiras: O Espaço Schengen. *Migração e Assuntos Internos*.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões; Realização de um espaço de liberdade, segurança e de justiça para os cidadãos europeus. (2010).

Conselho Europeu. (2010). Informações oriundas das instituições, órgãos e organismos da União Europeia: Programa Estocolmo-Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos.

Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo, (2004).

Direção Geral de Administração Interna. (2010). Portugal no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça.

Dossier Terrorismo (1977). Lisboa: Edições Avante.

El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, (2009).

Elhawary, S., Foresti, M., e Pantuliano, S.. (2010). Development, Security and Transitions in Fragile States. Overseas Development Institute.

Estratégia Antiterrorista da União Europeia, (2005).

European Policy Centre. (2013). The Stockholm Programme: what's next Contribution to the informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers. Vilnius.

IPRI (2006a). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Preliminar. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, junho.

IPRI (2006b). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Final- Modelos e cenários. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, dezembro.

Keohane, D. (2005). The EU and counter-terrorism.

Parlamento Europeu. (2014). O Tribunal de Justiça da União Europeia.

Plano de Ação de Luta contra o Terrorismo, (2001).

Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) (2001 a 2016).

Schott, P. A. (2006). Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism.

Single European Act. (1986).

The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, (2004).

Legislação

Código de Processo Penal Português.

Código Penal Português.

Constituição da República Portuguesa. (1976).

Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.

Decreto Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto

Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho

Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, Gabinete Nacional SIRENE

Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de abril, que define o regime das Brigadas Anticrime e das Unidades Mistas de Coordenação

Lei da Organização da Investigação Criminal - Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.

Lei de Segurança Interna - Lei n.º 20/87, de 12 de junho (alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de abril).

Lei de Segurança Interna – Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

Lei n.º 17/2011, de 3 de maio – Criminaliza o Incitamento à Prática de Infrações Terroristas, o Recrutamento para o Terrorismo e o Treino para o Terrorismo (em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro).

Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro - Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Lei n.º 38/2015, de 11 de maio

Lei n.º 44/86 de 30 de setembro: Regime do estado de sítio e do estado de emergência

Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto – Lei de Combate ao Terrorismo (Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho).

Lei n.º 59/2015, de 24 de junho

Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto – Aprova o Regime Jurídico do mandado de Detenção Europeu.

Lei n.º 72/2015, de 20 de julho – Lei-Quadro da Política Criminal

Lei n.º 73/2009 de 12 de agosto, Condições e Procedimentos para Instituir o Sistema Integrado de Informação Criminal.

Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto – Estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal.

Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto: Condições e Procedimentos para instituir o Sistema Integrado de Informação Criminal

Lei nº 19/81, 188 C.F.R. § Diário da República: I Série (1981).

Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana - Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública - Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

Lei Orgânica da Polícia Judiciária - Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras- Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 e novembro).

Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa – Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (alterada pela Lei n.º 4/95, de 21 de fevereiro; pela Lei n.º 15/96, de 30 de abril; pela Lei n.º 75-A/97, de 2 de julho e pela Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março – Cria o Sistema Integrado de Segurança Interna e a figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 - Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Tratado da União Europeia.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Outras

Diário de Notícias, 20 de abril de 2010 Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/magoas-feridas-abertas-e-pouco-arrependimento-1548265.html>. Consultado em 30-06-2017

Elias, L. (2012). Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada. Observatório Político. Working paper #11.

Lourenço, N. (2013). A tutela política única das polícias é inevitável. In Diário de Notícias.

MATOS, H. J. (2013). O Sistema de segurança interna em Portugal: contributos para uma estratégia nacional contraterrorista. Lisboa: ISCTE-IUL, Tese de doutoramento. Disponível em: [www:<http://hdl.handle.net/10071/10224>](http://hdl.handle.net/10071/10224). Consultado em: 21-05-2017

Nunes, A. (2008). Terrorismo, Novos Terrorismos e a Segurança Interna em Portugal. Lisboa. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Portugal.

Pedroso, A. (2009). Segurança Interna – O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo, Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados de Direito e Segurança. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Lista de Figuras

Figura 1: Evolução do número de ataques terroristas em Portugal (1970-2016).....	73
Figura 2: Evolução do tipo de ataques terroristas em Portugal (1970-2016).....	75
Figura 3: Evolução dos ataques terroristas em Portugal segundo o alvo (1970-2016).....	76